

NY ARBEIDS- OG VELFERDSFORVALTNING

NY ARBEIDS- OG VELFERDSFORVALTNING

Oppretting av NAV-kontorer i kommunene

Rapport fra en pilotstudie høsten 2006.
Reidun Dyhr-Nielsen

Forord

1.juli 2006 ble den Nye Arbeids- og Velferdsforvaltning opprettet. Det er den største omorganisering som er skjedd innen velferdstjenestområdet i Norge noen gang. 16000 ansatte er involvert og alle landets kommuner blir engasjert i denne.

For å få en oversikt over reformen og over området som endres ble denne rapporten laget. Rapporten er derfor en beskrivende rapport både når det gjelder fortid om hvordan de tidligere etatene ble til og fungerte og når det gjelder nåsituasjonen for reformen. Fortiden beskrives i en gjennomgang av historien bak, mens nåsituasjonen beskrives dels ved en gjennomgang av reformens ulike dokumenter og ved svarene som fremkom i en intervjurunde foretatt i forhold til 30 kommuner i to av landets fylker i august/september 2006.

Hensikten med rapporten er å danne et utgangspunkt for videre forskning. Gjennom intervjuene kom det frem hvilke av kommunene som hadde tenkt lenge og var i gang med prosjektorganisering i forhold til gjennomføringen av reformen, og hvilke av kommunene som ikke var kommet så langt. Kommuner som allerede var kommet langt var de som var utpekt til pilotkommuner for reformen og som åpnet sine NAV-kontorer i oktober 2006. Noen andre kommuner viste likevel stor grad av innovativ tenkning og til dels handling mens atter andre kun var i startgroppen hvor tenkning var det mest fremtredende uten at dette hadde gitt seg utslag i aktiv handling ennå. Det 0-punkt som da skapes gjennom denne rapporten vil bli brukt som utgangspunkt for videre forskning.

En stor takk skal mine veiledere, 1.amanuensis Morten Øgård og professor Jonny Holbek, begge med tilknytning til HiA, ha. Jeg er meget takknemlig for deres veiledning og oppmuntrende bifall. Med håp om et fortsatt samarbeid med disse vil jeg gå videre med arbeidet i forhold til NAV-reformen.

Skriftserien nr. 129
75 s.

ISSN: 1503-5174
ISBN: 82-7117-599-8

© Høgskolen i Agder, 2006
Serviceboks 422, N-4604 Kristiansand

Design: Høgskolen i Agder

Emneord:
Velferdsreform
Ny Arbeids- og Velferdsforvaltning (NAV)
New Public Management (NPM)
Trygdereform
Arbeidsmarkedsreform
Kommunal Sosialtjeneste

Innhold

SAMMENDRAG	7
1 INNLEDNING.....	9
1.1 BAKGRUNN FOR RAPPORTEN	10
1.2 FORMÅL MED RAPPORTEN.	11
2 HISTORIKK.....	13
2.1 TRYGGHETSPROBLEMET.	13
2.2 TRYGDEETATEN	14
2.3 AETAT	14
2.4 SOSIALTJENESTEN	16
3 BAKGRUNN OG INSPIRASJON FOR NAV-REFORMEN.....	19
3.1 BAKGRUNN FOR REFORMEN.....	19
3.1.1 Regjeringenes langtidsprogrammers betoning av arbeid og velferd.	19
3.1.2 HENSYNET TIL BRUKERNE	20
3.1.3 KUNNSKAPSGRUNNLAGET I GAMMEL STRUKTUR.....	21
3.1.4 Utredninger om velferdsforvaltningen.....	22
3.2 INSPIRASJONSKILDER FOR NAV-REFORMEN.....	23
3.2.1 Arbeidslinja.....	23
3.2.2 NPM og NAV reformen.	26
4 ARBEIDS- OG VELFERDSFORVALTNINGEN - FØR OMORGANISERINGEN (1.JULI 2006)	29
5 PLANER FOR FREMTIDIG VIRKSOMHET OG FOR NAV REFORMENS UTVIKLING.....	33
5.1 VISJONER OG MÅL	33
5.2 FREMTIDIG VIRKSOMHET	34
5.3 UTVIKLINGEN AV PROGRAMMER FOR GJENNOMFØRING.....	36
6 NAV OG NPM.....	39
6.1 TRO PÅ LEDELSE	39
6.2 MER BRUK AV INDIREKTE KONTROLL ENN AV DIREKTE AUTORITET:	40
6.3 BRUKER/BORGER FOKUSERING:	41
6.4 ER NAV EN NPM REFORM?	43
7 RESULTATER FRA EN PILOTSTUDIE I AGDER FYLKENE	45
7.1 ER DET OPPRETTET NOEN KOMITÉ/ PROSJEKTGRUPPE I FORHOLD TIL OPPRETTELSEN AV NAV-KONTOR I KOMMUNEN?	45
7.2 ER FORVALTNINGEN/POLITIKER(E) INVOLVERT?	46
7.3 HVILKEN FRAMDRIFTSPLAN ER FASTSATT? HVILKE MÅLSETTINGER SER MAN FOR SEG?.	46
7.4 ER DET NEDSATT UNDERGRUPPER/ARBEIDSGRUPPER, OG I TILFELLE ER DET DEFINERT ARBEIDSOPPGAVER FOR DISSE?	47

7.5 HAR KOMMUNEN DELTATT PÅ MØTER /KONFERANSER I NAV REGI? FORELIGGER DET SKRIFTLIGE REFERAT FRA DISSE?.....	47
7.6 HAR KOMMUNEN KONTAKT MED ANDRE KOMMUNER I ARBEIDET MED OPPRETTELSEN AV NAV-KONTOR?.....	47
7.7 HVA MENER DERE OM INFORMASJONEN NAV HAR GITT I FORHOLD TIL EVNE TIL Å KONKRETISERE OVERFOR KOMMUNENE?.....	48
7.8 ANDRE BERØRTE TEMA.....	49
8 FRA PILOTSTUDIE TIL VIDERE ARBEID	51
LITTERATUR	55
VEDLEGG 1. SPØRSMÅL TIL KOMMUNENE:.....	59
VEDLEGG 2.SVAR FRA KOMMUNENE.	60

FIGUR 1 ORGANISERING AV NAV-INTERIM	11
FIGUR 2 NIVÅENE I NAV REFORMEN	36

Sammendrag

Gjennom Trygdeetaten, Arbeidsmarkedssetaten og Sosialtjenestens historier tegnes det et bilde av hvilke etater og tjenester som utgjør den nye arbeids- og velferdsforvaltningen. I denne gjennomgangen blir koblingen til velferdsstaten synliggjort ved omtale av problematikken omkring trygghet. De kilder som kan ligge til grunn for endringen i arbeids- og velferdsforvaltningen kommer fra ulike felt. Langtidsprogrammer fra ulike regjeringer gjennom flere år viser betydningen av arbeid og synet på de som ikke hadde mulighet for eller av annen grunn manglet arbeid. I de senere år har også hensynet til brukerne, gjennom tenkningen som ligger til grunn for brukervedvirkning, kommet sterkt frem. Som inspirasjon til reformen beskrives disse samt Arbeidslinja som første gang ble beskrevet som begrep i Velferdsmeldinga i 1992. Andre kilder til inspirasjon kan ha vært New Public Management som kort gjennomgås og ses i forhold til reformen.

For å kunne se endringene i den nye reformen gjennomgås den gamle organiseringen. I denne sammenheng synliggjøres situasjonen for tre tjenestene før 1.juli 2006. Det ble opprettet et styre (NAV-interim) som skulle forberede og gjennomføre opprettelsen av den nye Arbeids- og Velferdsetaten (NAV). Mål og visjoner for den nye etaten samt på hvilken måte man vil gjennomføre reformen ute i kommunene var noe av det NAV-interim arbeidet med. I dette arbeidet ble det utarbeidet mange milepælsrapporter som tar for seg ulike programmer som skal og er iverksatt i kommunene. Da det er kommunene som er av spesiell interesse i denne rapporten så vil en del av disse ulike planer, lover og milepælsrapporter bli gjennomgått for å vise arbeidet med reformen.

Det var av interesse å vite hvor kommunene befant seg i denne prosessen. Før 1.juli 2006 var det en statlig reform gjennom sammenslåingen av Arbeidsmarkedssetaten (AETAT) og Trygdeetaten til Nye Arbeids- og Velferdsetat (NAV) samt opprettelsen av Arbeids- og Velferdsdirektoratet. Etter denne dato skulle NAV opprette kontor i alle landets kommuner og da ble samarbeidet med kommunenes sosialtjeneste av betydning. I loven er det en forutsetning at kommunene involveres i denne opprettelsen. Det er sagt at minimum økonomisk sosialhjelp skal inn i NAV-kontorene men kommunene kan samarbeide med NAV om å legge eventuelle andre tjenester til NAV-kontoret.

For å få kunnskap om kommunenes engasjement i reformen og opprettelsen av NAV-kontor i kommunene ble det gjennomført telefonintervju med alle kommunene i de to fylkene på Agder. Spørsmålene som ble stilt var i forhold til deres deltakelse i prosessen så langt gjennom informasjonsmøter men også gjennom kommunenes egen tenkning og eventuell handling i forhold til å opprette for eksempel prosjektadministrasjon for iverksettingen. Deres opplevelse av informasjonen som har tilflytt kommunene fra NAV var også gjenstand for spørsmål. Gjennomgangen av svarene viste fire områder som kommunene uttrykte som utfordringer i forhold til gjennomføringen. Disse områdene var for det første beskrivelsen av at NAV og kommunene skulle være likeverdige partnere i opprettelsen og arbeidet i kontorene, videre om hvilket tjenesteinnhold det enkelte kontor skulle inneha, hvilken kompetanse som skulle ettertraktes og hvordan en skulle få kulturene i de tre ulike tjenestene til å bli en kultur i det nye kontoret. Disse områdene blir behandlet både ved at milepælsrapportene blir gjennomgått i forhold til de ulike områdene og gjennom generell teori om områdene.

Til slutt i rapporten konkluderes det og en mulig vei videre forsøkes synliggjort.

1 Innledning

Denne rapporten vil se på omorganiseringen av arbeids- og velferdsforvaltningen som en helhet samtidig som kommunenes rolle i opprettelsen av NAV-kontorer blir problematisert. En forståelse av endringene som skjer som følge av reformen er nyttig for å generere kunnskap om de ulike etater og fag som deltar i reformen. Deres historie og kobling til velferdssamfunnet vil gi nyttig informasjon til bruk i videre arbeid. I den forbindelse trekkes det i rapporten fram trekk i tiden som var bakgrunn for etatene/faget på den tid de ble opprettet og hvordan deres historiske forankring virket inn på utviklingen av etaten/faget videre. Denne oversikt gir innblikk i utviklingen av etater og fag og av velferdstjenestene. De etatene det dreier seg om er Aetat og Trygdeetat som fra 1.juli 2006 er blitt en etat med navnet Nye Arbeids- og Velferdsetat (NAV). Samtidig vil sosialtjenesten omtales da denne skal inngå i et samarbeid med NAV ute i kommunene ved at de skal ha felles kontor, kalt NAV-kontoret.

Til å arbeide med reformen ble NAV-interim opprettet. Dette skjedde den 22. august 2005. NAV-interim sitt mandat ble følgende:

”planlegge, forberede og gjennomføre oppgaver på statlig ansvarsområde, som ledd i arbeidet med å etablere en ny arbeids- og velferdsforvaltning. NAV-interim samarbeider tett med en rekke sentrale aktører. Særlig viktig er samarbeidet med ASD, Aetat og Trygdeetaten, KS og kommunene, tjenestemannsorganisasjonene, brukerorganisasjonene, Sosial- og helsedirektoratet og partene i arbeidslivet. Det er utarbeidet en overordnet plan for etablering av Ny arbeids- og velferdsforvaltning. Sammen med planer for underliggende programmer utgjør overordnet plan samlet planverk for NAV”(<http://www.nav-interim.no>).

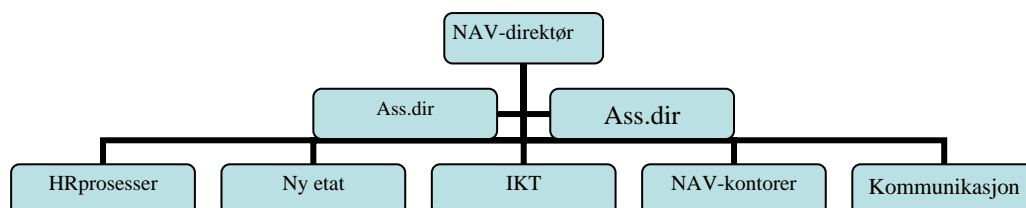
NAV-interim var slik et styre som skulle forberede reformen slik at den kunne gjennomføres til rett tid og at de ulike områdene var beredt gjennom utredninger (se fig.1).

1.1 Bakgrunn for rapporten

Gjennom å se på organiseringen av de ulike etatene og veien fram mot reformen vil det kunne fremkomme en forståelse av situasjonen på området for velferdstjenester i Norge. Denne situasjonen sammen med det som er skjedd i andre organisasjoner i inn og utland kan ses som bakgrunn for reformen i Norge. Spesielt er det to kilder til inspirasjon som vil bli gjennomgått; disse er Arbeidslinja og New Public Management (NPM). De senere års arbeidsløshet og antall på uføretrygd har gjort arbeidslinja til en foretrukket strategi. Jo flere som selv kan tjene sin lønn, jo bedre for samfunnet og den enkelte. Videre er det skjedd en del store endringer i ulike organisasjoner i samfunnet hvor spor av NPM kan ses. Spørsmålet kan da bli om reformen i forhold til arbeids og velferdsforvaltningen også er en reform med trekk fra NPM.

Reformen skal implementeres i kommunene i løpet av årene 2006 til utgangen av 2009. Denne implementering skal skje gjennom opprettelse av felles kontorer for NAV og sosialtjenesten i kommunene. Samarbeidsavtalen som er inngått mellom Kommunenes Sentralforbund og staten vil bli behandlet da denne danner bakgrunn for det samarbeid som skal finne sted.

For å kunne få et blikk inn i utviklingen av reformen i kommunene har jeg gjennomført en intervjurunde pr. telefon hvor det ble stilt spørsmål om kommunenes arbeid i forhold til opprettelsen av NAV-kontor i kommunene. Svarene på disse spørsmålene blir behandlet og ut fra dette trekkes det ut fire områder som kan være av interesse å gå videre med. Områdene for videre arbeid er 1. Tjenesteinnhold dvs. hvilke tjenester skal tilbys fra kommunens side da staten har besluttet hvilke tjenester som skal inngå i NAV-kontorene når det gjelder trygd og arbeid, 2. Kompetanse Hvilken kompetanse er det behov for ved kontoret innenfor tjenestemangfoldet og i forhold til de ulike roller som skal besettes 3. Likeverdige partnere som angår forholdet mellom kommuner og stat i kontoret, og 4. Kultur. Hvordan utvikle felles kultur med utgangspunkt i de tre tidligere etater. Den teori som er lagt til grunn for disse fire områdene vil bli beskrevet ut fra det som står i milepælsrapporter utarbeidet av NAV-interim.



Figur 1 Organisering av NAV-interim

Ovenfor beskrives organiseringen av NAV-interim som arbeidet frem selve gjennomføringen av reformen. Denne organiseringen varte til 1.juli 2006 og er derfor nå avsluttet. NAV-interim hadde en direktør på toppen med to assistent direktører. Disse var ansvarlige for prosjekter som beskrives nederst i de fem boksene. De fem prosjektene består i Prosesser i forhold til HR-prosesser, Den nye etaten, IKT i den nye etaten, Selve NAV-kontorene og Kommunikasjonen i organisasjonen. Fra de ulike prosjektene ble det skrevet milepælsrapporter som ble offentliggjort på NAV-interim sin hjemmeside. Meningen med dette var at de som reformen angikk skulle ha mulighet for å følge med på utviklingen av reformens gjennomføring frem til oppstart i 2006. Dette gav også kommunene mulighet til å følge arbeidet med reformen. Prosessen i NAV-interim startet opp umiddelbart etter at reformen var vedtatt og bestod frem til den nye etaten ble opprettet 1.juli 2006.

Samtidig med opprettelsen av en statlig Ny Arbeids- og Velferdsetat ble Arbeids- og Velferdsdirektoratet opprettet.

1.2 Formål med rapporten.

Gjennom historisk tilbakeblikk og en gjennomgang av nåsituasjon og fremtidig situasjon vil en beskrivelse vise hvorledes behovet for denne reformen fremkom og hvilke kilder til inspirasjon reformen sprang ut fra. En intervjurunde til kommunene vil avklare hvordan kommunene har vært involvert i fremdriften av reformen gjennom

informasjon fra statlig nivå og den kan gi innblikk i hvor langt i arbeidet med reformen de ulike kommunene er kommet. Intervjuene vil synliggjøre noen av utfordringene kommunene opplever å stå over for.

Spørsmålene som ble stilt til kommunene dreide seg derfor om kommunenes tanker og handlinger på nåværende tidspunkt i forhold til reformen. For å få tak i dette ble det spurt om deres deltakelse på informasjonsmøter som omhandlet reformen og deres handlinger og deltakelse på kommunenivå for å forberede reformen. Videre ble spørsmål stilt om hvordan de oppfattet den informasjonen som var kommet fra statlig hold om reformen (jfr. Vedlegg 1).

Ved Høgskolen i Agder(HiA) har vi siden 2003 hatt en bachelorutdanning i Arbeids- og Velferdsforvaltning. Av denne grunn er det av interesse å se på den nye organisasjonens kompetansekrav for å kunne videreutvikle utdanningen i forhold til den nye organiseringen av arbeids- og velferdsforvaltningen.

Gjennom det beskrevne vil det skapes et ”0-punkt” som kan være utgangspunkt for videre forskning på området. Blant annet vil det kunne danne grunnlag for å analysere prosessen med igangsettingen av reformen i kommunene. I denne sammenheng vil noen kommuner bli plukket ut som case å arbeide videre med.

Målsettingen med denne rapporten er derfor å skape et utgangspunkt (-0-punkt-) for videre studier. Problemstillingen er: Hvilke utfordringer opplever kommunene i forbindelse med igangsetting av NAV-reformen?

2 Historikk

Historien om velferdsstaten Norge er vevet sammen med historien om trygdesystemets utvikling og opprettelsen av arbeidsmarkedsetaten. Sosialetatens historie vever seg inn i dette og ses både før opprettelsen av de to etatene og videre samtidig med utviklingen av de to etatene. På bakgrunn av dette vil jeg kort gjennomgå de tre tjenestene trygdeetaten, Aetat og sosialtjenesten sine historier. Hjelp til mennesker uten arbeid kan spores tilbake til legdordningene hvor bønder var pålagt å ta seg av mennesker i slike situasjoner. Det kollektive ansvaret for borgernes trygghet ble utvidet i slutten av det 19. århundre skriver Anne-Lise Seip (1994). Å måtte leve uten arbeid eller uten forsørger skapte utrygghet og fattigdom. Dette er bakgrunnen for at trygghetsproblemet blir behandlet her.

2.1 Trygghetsproblemet.

I andre halvdel av 1800-tallet kom spørsmålet om hva man skulle gjøre om man ikke kunne forsørge seg selv, opp. Mange flyttet fra landsbygda og inn til byene og dette gjorde båndene til gårdene svakere. Gården som beskytter ble borte. I byene var det arbeid å få og dette gjorde fraflyttingen større. En annen ting som også gjorde det problematisk for de uten arbeid å ta vare på seg selv og sin familie dukket imidlertid opp. Arbeidsgivers ansvar begrenset seg til arbeidstiden og fravær fra arbeid gav ikke noen inntekt. Med arbeidskraften som en salgsvare og arbeidsgivers ansvar begrenset til arbeidstiden kunne det oppstå problemer, økonomisk og sosialt, for den enkelte og for familiene. Dette gav støtet til tenkningen om trygder som hjelp for den som ikke kunne klare seg selv økonomisk.

I flere hundreår hadde økonomiske overføringer innad i familien vært den viktigste forsørgelseskilden. Arbeidsføre hadde ansvar for barn og for de som ikke kunne arbeide. De første lovene som kom på området var nettopp lover som Gulatingsloven og Magnus Lagabøters landslov som blant annet beskrev ansvaret for familie og slekt.

Man kan derfor si at både Aetat og Trygdeetaten er organisasjoner med lange historier. I tidlige tider kan det imidlertid være vanskelig å skille mellom det som senere ble to etatene. I tiden før det 18. århundre var arbeidsløshet noe av det som legdordningen tok seg av. Frem til Folketrygdmeldinga ble vedtatt i 1948 var det få muligheter til inntekt for den som falt utenfor arbeidslivet.

På slutten av 1800-tallet ser en da også at flere ordninger som skal hjelpe den som er i nød fremmes. I 1894 opprettes en ulykkesforsikring for industriarbeidere. Målgruppene for denne forsikring var ansvarsfulle lønnsmottakere som oppfylte krav i forhold til samfunn og familie.

I 1842 var lov om kompensasjon for gruvearbeidere som ble utsatt for arbeidsulykker vedtatt og fattigloven ble vedtatt i 1845 for de som arbeidet på land. En tilsvarende lov for sjøfolk ble vedtatt i 1860. Disse lovene kan ses som en sped begynnelse både på Aetat og trygdeetaten selv om deres offisielle oppstart var noe senere (Moseng, 2003).

2.2 Trygdeetaten

Trygdeetatens historie regnes å starte i 1894 da den første sosialforsikringslov, Ulykkesforsikringsloven for fabrikkarbeidere, blir vedtatt. Dette var et fullstendig statlig forsikringsselskap som hadde ansvar for utbetalinger. At staten involverte seg slik i forsikring av enkeltmennesket var på denne tiden noe helt nytt. Navnet på forsikringsordningen ble etter hvert Riksforsikringsanstalten, og senere Rikstrygdeverket (Kjønstad, 1995).

1909 er året da sykesikringsloven ble utvidet til også å gjelde lønnsmottakernes familier. Alderspensjon ble først lagt inn i Folketrygden i 1966 selv om det allerede i 1936 ble vedtatt en nasjonal alderspensjon. Trygdene ble flere i årene etter den annen verdenskrig. Blant annet ble yrkesskadetrygden opprettet i 1958 og gav muligheten for andre enn de som var omfattet av loven fra 1842 til å motta trygd ved skade påført i arbeidstiden.

Historien om trygdeetaten sier Bay (2005) utviklet seg langs tre linjer. Den mest dyptgripende var at staten tok ansvar for risikoen ved arbeidsløshet. Trygdene ble bygd opp rundt behovet som meldte seg når mennesker stod uten arbeid på grunn av arbeidsløshet eller av annen grunn ikke kunne forventes å arbeide. Den andre linjen går fra behovsprøving til universelle ytelser. Tanken var likhet og likeverd. Videre endrer trygdene karakter fra å være prøvd, ut fra lekmannsskjønn til å bli rettigheter. Fattighjelpen var i utgangspunktet totalt skjønnsprøvd men etter hvert får man mer og mer rettighetsforvaltning med en viss mulighet for noe skjønn.

2.3 Aetat

Aetat kan føre sin historie tilbake til 1897 da det første arbeidskontor ble åpnet i Norge. Dette var også det første arbeidskontor i Norden. Målet var å hindre eller

avhjelpe arbeidsløshet. Først i 1906 kom loven om offentlig arbeidsformidling og lov om offentlig støtte til arbeidsledige. Gjennom årene skjedde endringer både i forhold til lovhemler og når det gjaldt støtte fra det offentlige (Seip, 1994). I 1919 ble det vedtatt vedtekter for offentlige arbeidskontor. 27.juni 1947 kom loven om tiltak for å fremme sysselsettingen og dette betydde at arbeidsformidlingen ble fullt utbygd med kontorer i alle landets kommuner (Oslo Arbeidskontor 50 år, 1948). Lov av 27.juni 1947 om tiltak for å fremme sysselsettingen ble grunnlaget for å utvikle en moderne arbeidsformidling i Norge (Fylkesarbeidskontoret i Rogaland, 1977). Oppgavene for disse kontorene var mangfoldige. Det ble opprettet egne avdelinger for sjøfolk, handel, tjenere, vask- og rengjøring, landbruk, sykepleie, kvinnelige industriarbeidere, barnevakter, hyrekontor, ungdomsformidling, yrkesveiledning, musiker- og artistyrket. Slik ble mangfoldet i de mange avdelinger gjenspeilet.

I krigsårene 1939 – 45 blir det beskrevet at arbeidsløsheten tilsynelatende gikk ned på null. Imidlertid sies det at arbeidskontorene som var overtatt av okkupasjonsmakten ble sett på som ”farlige” og som et sted man ikke oppsøkte frivillig. Mange ble sendt til Tyskland på arbeid. Da dette ikke var attraktivt for nordmenn så sank søkningen til kontorene og dette ble av okkupasjonsmakten tolket som at landet var uten arbeidsløse (Fylkesarbeidskontoret i Rogaland, 1977).

I 1979 ble arbeidsledighetstrygden innlemmet i Folketrygden. Aetat fortsatte sitt arbeid med å støtte opp om tilbakeføringsprosessen til arbeidslivet. Arbeidslinja skal også støtte opp om dette målet. Den innebærer tanken om det gode ved selv å kunne sørge for inntekt til livsopphold. Begrepet ble innført i Attføringsmeldinga, st.meld.nr.39(1991-92), med den hensikt å få funksjonshemmede ut i arbeid. I Velferdsmeldingen (st.meld.nr.35(1994-95)) utdypes imidlertid begrepet og blir til en del av politikken for å sikre velferdsutviklingen. Utover på 1980/90-tallet steg arbeidsløsheten. Den demografiske fremskrivingen synliggjorde samtidig at det kunne forventes at færre ville være i arbeid, noe som kunne gi usikkerhet i forhold til å sikre pensjon for de som etter hvert ble alderspensjonister. Antallet eldre stiger og forventes å stige fremover, den såkalte ”eldrebølgen”, samtidig blir det født færre barn. Arbeidslinja (st.meld.35(1994-95)) ble lansert både for å søke å hindre utstøting og for å sikre deltakelse i verdiskaping som førstevalg for det enkelte menneske. Den skal sikre hjelp til selvhjelp. Aetat ble en verdifull deltaker i denne utviklingen.

2.4 Sosialtjenesten

Sosialtjenesten kan sammen med helsetjenesten spores tilbake til 1600-tallet. Mange av forordningene og senere lover speiler like mye de sosiale aspekter i samfunnet som de helsemessige. Det kan derfor være vanskelig å skille sosialhjelp fra helsetjenester i den første oppbyggingsperioden.(Moseng, 2003).

Etter en rekke år med kolera og tuberkulose blir Sunnhetsloven vedtatt i 1860. Koleraen var blitt en øyenåpner for myndighetene. Den hadde synliggjort fattigdom og underernæring og de elendige sanitære forhold samt trangboddhet. Spesielt gjaldt dette de fattige som var mest utsatt for både koleraepidemiene og for tuberkulosen. Imidlertid blir det ikke satt i gang ekstra tiltak for de fattige før ut på 1800-tallet, slik som "arbeid for de fattige". Målet for dette arbeidet var å gjøre mennesker til integrerte samfunnsborgere ut fra tenkningen om at alle mennesker har et iboende potensiale til sosial integrasjon. Sosialarbeidet ble satt i gang som en mediator mellom samfunnets normale majoritet og de avvikende grupper(Moseng, 2003).

Politikken når det gjaldt bekjempelse av fattigdommen på 1800-tallet var opptatt av hvor stort antallet av befolkningen som var fattige, ikke hvordan de hadde det eller tenkte om egen situasjon. Fattigdom ble sett på som negativt for den nasjonale stolthet og styrke. De fattige skulle dras omsorg for men også styres, for at de skulle utgjøre et gode og ikke bli byrder for samfunnet. Utover 1800-tallet ble det en gryende endring i denne tenkningen. Fra å tenke antall fattige ble det mer og mer tenkt på hvilket ansvar de fattige hadde for samfunnet. Det ble derfor akseptabelt å tvinge de fattige til arbeid (Villadsen, 2004). Å hjelpe disse menneskene betydde å avdekke og realisere evne til ansvarlighet og uavhengig livsførsel. Gjennom plikter og ansvar skulle de fattige oppnå rettigheter. Ennå er det ikke spesielt utdannede mennesker som tar seg av dette men sunnhetskommisjonene som var opprettet utover hele landet hadde blant annet som ansvar å følge disse opp. Kommisjonene var sammensatt av både leger, teknikere og folkevalgte medlemmer(Moseng, 2003).

Først i 1920 ble det av Norske Kvinners Nasjonalråd startet "sociale kurs" for kvinner. Etter den andre verdenskrig og utover på 1950 tallet steg behovet for utdannet personale til å ta seg av mennesker med behov innen det sosiale felt. Behovet for utdannet personell gjorde at det ble startet en statlig utdanning innenfor sosialt arbeid i 1950, Norges Kommunal og Sosialscole. Denne utdanningen gikk over to og et halvt år.

17.oktober 1961 ble Norges kommunal- og sosialskole anmodet av Kirke- og undervisningsdepartementet om å utrede sosialarbeiderutdanningens innhold, framtidig organisering og spørsmålet om videreutdanning for sosialarbeidere. Dette førte til at sosialskolen i Trondheim ble opprettet som en klasse under Norges Kommunal- og Sosialskole i september 1962(Lysestøl, P.D, 1992) Først i 1967 fikk de utdannede tittelen sosionom og utdanningen ble da også utvidet til tre år. (Rammeplan, 1999).

Som del av velferdsforvaltningen vil også sosionomene som arbeider på sosialkontorene bli en del av de nye velferdskontorene i kommunene.

3 Bakgrunn og inspirasjon for NAV-reformen

I St.mld. 14 (2002-2003) beskrives bakgrunnen for å utrede en samordning av velferdstjenestene i Norge. Det uttrykkes som følger:” Regjeringen vil samordne arbeidet med kommunale sosialkontor, statlige trygdekontor og arbeidsmarkedsstaten for blant annet å bringe mennesker raskt tilbake i arbeid.” En bedre samordning av sosialpolitikk og sysselsettingspolitikk hadde vært på agendaen i flere år. Flere land har i de senere år gjennomført slike endringer (st.mld.14(2002-2003)). Norge var derfor ikke alene om å ønske en endring i velferdsorganiseringen, og reformer kan ses blant annet i flere av de nordiske landene.

3.1 Bakgrunn for reformen.

Flere land har i de senere år gjennomført liknende endringer (st.mld.14(2002-2003)). Begrunnelsen for ønsket om mer samordnede tjenester var blant annet økningen i antall mennesker som hadde behov for tjenester fra flere av instansene. Den demografiske utviklingen og det økende antall mennesker på trygd var blant årsakene til dette ønsket. Norge var ikke alene om å ønske en endring i velferdsorganiseringen, og reformer kan ses blant annet i flere av de nordiske landene.

3.1.1 Regjeringenes langtidsprogrammers betoning av arbeid og velferd.

De ulike norske regjeringers langtidsprogrammer synliggjør utviklingen av velferdsstaten Norge. Allerede i programmet for 1949-52 snakker man om å kvalifisere arbeidskraften gjennom utdanning og opplæring. Dette var i tiden med gjenoppbygging av landet etter fem års krig slik at det var nok arbeid til alle. Imidlertid ønsket man flere med ulike kvalifikasjoner ut i arbeidsmarkedet. Flere av langtidsprogrammene i tiden fremover synliggjør da også at det er fokus på velferd for borgerne. I programmet for 1966-69 fremmes tenkningen om hvordan den offentlige sektor skal organiseres og i det neste program(1970-73) kommer det klart frem at man ønsker å opprettholde full sysselsetting. Sammenhengen mellom økonomisk utvikling og velferden i samfunnet er klar. I programmet for 1978-81 fremsetter man åtte hovedemner hvor trygghet og gode levekår er første emne og arbeid for alle det fjerde. Dette fjerde emne fortsetter som hovedtema også i det neste langtidsprogram hvor man legger frem en strategi for arbeid for alle og som program for arbeid og vekst som beskrives i langtidsprogrammet for 1986-89. Fra langtidsprogrammet i 1990-93 begynner beskrivelsen av en fornyelse av velferdssamfunnet. I den forbindelse snakkes

det også om samordning mellom sektorer og i forhold til prioriteringer i offentlig sektor.

I dette programmet ses også en begynnende tenkning om at brukerne skal få mer innflytelse i forhold til egen sak. Gjennom de senere program frem til 2005 øker denne tenkningen og brukervedvirkning blir sett som en nødvendig form for deltakelse. Reformarbeidet i offentlig sektor beskriver en forenkling av regler, raskere saksbehandling, desentralisering av avgjørelsesmyndighet, redusert detaljstyring og bedre informasjon til brukerne(Thorsvik & Jensen, 2002).

3.1.2 Hensynet til brukerne

Brukermedvirkning kommer sterkt inn ikke bare i offentlige dokumenter men også som et krav fra brukerorganisasjoner spesielt i forhold til helse- og sosialtjenester. Tenkningen om at det kun er de profesjonelle som har kunnskap om lidelser av ulike slag står ikke sterkt i kurs lenger. Den som har lidelsen vet hva den innebærer og skal ha mulighet for å gi sin mening til kjenne og tas hensyn til. Brukerretting av tjenester er av betydning for den enkelte i forhold til opplevelsen av om den hjelpen som tilbys gir lindring for lidelse og om en blir tatt på alvor av hjelpeapparatet. Tjenestene skal gis på brukernes premisser hvilket betyr at tjenestene skal kunne fange opp og løse brukernes individuelle behov. Bakgrunnen for denne tenkningen kalles empowerment og innebærer å gi makt til eller bemyndige den som eier problemet. Alsop omtaler begrepet på følgende måte.

”Empowerment is defined as a group`s or individual`s capacity to make choices, that is, to make choices and then to transform those choices into desired actions and outcomes”. (Alsop, 2005)

Individet gis mulighet til selv å ha meninger og gjennom det makt i forhold til egen situasjon gjennom å kunne ta beslutninger på egne vegne. I stortingsmeldingen beskrives misnøye med blant annet dårlig informasjon, manglende tilgjengelighet, liten individuell tilpasning av tjenestene og lange ventetider. Størst misnøye var det i forhold til de ytelsene som ble gitt på bakgrunn av skjønnsutøvelse. En oppsplittet organisering var grobunn for uklare ansvarsforhold som ble et problem spesielt for brukere med behov som gikk på tvers av etatsgrensene. Brukernes erfaringer med kontakten med de ulike etatene ble dermed også en årsak til ønsket om endret organisering(st.mld.46(2004-2005)).

Som beskrevet tidligere hadde en stor del av brukerne behov for ytelser fra flere enn en etat. For det første gjaldt dette brukere som trengte tjenester og hadde rett på ytelser som ble forvaltet av ulike etater og for det andre brukere med behov for sosialhjelp utover andre behov for økonomisk støtte. Hver tredje sosialhjelpsmottaker var i 2002 også registrert som arbeidssøker i Aetat, såkalte fleretatsbrukere. Videre var det nesten 32 000 mennesker som mottok trygd og samtidig hadde behov for supplerende økonomisk hjelp(St.mld.14(2002-2003)).

Omorganiseringen skulle slik tjene flere formål. Tjenestene skulle gjøres mer brukerrettet og gjennom dette bli enklere å oppsøke. Organisasjonen skulle videre bli mer effektiv gjennom å bruke de ansattes kompetanse mer effektivt. Det oppdelte ansvaret for trygd, arbeid og sosialtjenester gav også dobbeltarbeid da den samme informasjonen måtte samles inn hos flere. Delegering av ansvar og myndighet og desentralisering av oppgaver til kommunene skulle kunne gi et bedre og mer brukerrettet tilbud for flere, samt mulige rasjonaliseringsgevinster for etatene.

Bakgrunnen for ønsket om endring lå som vi har sett blant annet i organiseringen av velferdsordningene. Den gav grunn til dobbeltarbeid og mangel på sammenheng i tilbudene for brukerne. En slik oppsplitting skapte uklare ansvarsforhold for brukere med sammensatte behov. De ulike kulturene i etatene bygget blant annet på behovet for skjønnsutøvelse hos noen, mens andre var mer bundet til retningslinjer og regler for utbetalinger som skulle etterfølges. Et eksempel på dette er tildeling av yrkesrettet attføring. Her har både trygdeetaten og Aetat ansvar for å registrere og behandle søknader. Dette gjør at det kan ta lang tid før et endelig vedtak foreligger. Videre kan behandlinger i de to etatene munne ut i ulike vedtak. Behandlingen av slike saker betyr oversendelse av sakens papirer og det at det foreligger mulighet for skjønnsutøvelse kan gi ulike behandlinger og dermed ulike svar på søknaden. På bakgrunn av dette tok sakene lengre tid og behovet hos enkeltpersonen i forhold til trygghet for inntekt ville kunne skape frustrasjon i forhold til lang saksbehandlingstid.

3.1.3 Kunnskapsgrunnlaget i gammel struktur.

I 2002 utførte Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring(NOVA) en undersøkelse i forhold til kompetanse i Trygdeetat og Aetat(Bay & Hellevik, 2002). Rapporten fra denne undersøkelsen synliggjorde et behov for kompetanseoppbygging i

de to etatene. Aetat viste seg å ha forholdsvis god dekning av formalkompetanse mens trygdeetaten hadde mange med etatsopplæring som høyeste kompetanse.

Høgskolen i Agder har igjennom mange år drevet utdanning for trygdeetatens ansatte, kalt DH1 og DH2, til sammen to års utdanning på distriktshøgskolene for ansatte i trygdeetaten. Disse opphørte og det ble startet opp Kombinerte trygdestudier(KOST) som var enkeltemner som kunne studeres hver for seg. Rikstrygdeverket henvendte seg blant annet til Høgskolen i Agder på bakgrunn av denne kontakten gjennom flere år da behovet for mer formalkompetanse i organisasjonen var klarlagt.

I arbeidet som ble gjort ut fra denne henvendelsen ble det etablert et samarbeid mellom fire høgskolen, HiA, HiO, HiNT og HiTø. Det ble opprettet enkeltemner under paraplyen "Velferdsstudier" som en fortsettelse av tidligere trygdestudier, disse ble igangsatt fra 2002. Videre ble bachelorutdanninger utviklet både ved Høgskolen i Oslo(HiO) og Høgskolen i Agder(HiA). Høsten 2003 ble det tatt opp studenter på bachelorstudiene for første gang. I tiden som kom ble vedtaket om ny arbeids- og velferdsforvaltning vedtatt og studiet ved HiA skiftet navn fra Bachelor i Velferdsadministrasjon til Bachelor i Arbeids- og velferdsforvaltning etter påtrykk fra blant annet Aetat som mente dette bedre synliggjorde utdanningens retning. Studiet har hatt en jevn økning i studentantall og våren 2006 ble de første kandidatene uteksaminert. Bachelorutdanningen i Arbeids- og velferdsforvaltning ved HiA er en utdanning rettet blant annet mot den endring som skjedde i velferdsforvaltningen fra juli 2006.

Kunnskapsgrunnlaget for en slik ny organisasjon kan vise seg å være av en ny karakter i forhold til andre utdanninger rettet mot velferdsfeltet generelt. Omorganiseringen gjør at en ny kultur skal bygges med bakgrunn i de tre gamle som bestod av Trygdeetaten, Aetat og sosialtjenesten i kommunene som det etter reformens ikrafttreden blir krav om samarbeid med i kommunene. Gjennom samordningen av behandlingen av klientene vil en mer tverrfaglig retning bli synlig. Dette vil kunne kreve nye tilnærminger og samarbeid som vil innvirke på det kunnskapsgrunnlag det blir behov for.

3.1.4 Utredninger om velferdsforvaltningen

I st.mld.14(2002-2003), den første utredningen i forhold til å kunne Samordne Arbeid, Trygd og Sosial, den såkalte SATS-meldingen, ble det beskrevet behov for en mer helhetlig strategi som krevde at rammebetingelser, virkemidler og samarbeidsforhold i

velferdsforvaltningen ble gjennomgått. Samhandling mellom etatene og mellom helse, sosial og utdanningssektoren ble betonet som viktig. En del historiske føringer som var lagt inn i forvaltningen gjennom tidene kunne vise seg å være til hinder for samhandling til beste for den enkelte bruker. NOVA-rapport 11/02 utredet kompetansen innen de ulike etatene viste at trygdeetaten hadde mange erfarne medarbeidere men at det formelle utdanningsnivå var lavt. Medarbeiderne hadde imidlertid stor grad av realkompetanse. Arbeidsetaten hadde et høyere formalkompetansenivå hvor mange ulike utdanninger var representert. Imidlertid var det ingen spesiell utdanning som rettet seg mot etaten. Sosialtjenesten var den etat som hadde det høyeste formalkompetansenivået. Her hadde de fleste sosialfaglig høyskoleutdanning. Det ble derfor poengtert at på bakgrunn av det ambisiøse mål regjeringen hadde for velferdsforvaltningen var det behov for personale med kompetanse som var tilpasset den nye etatens behov.

3.2 Inspirasjonskilder for NAV-reformen.

Nye reformer kommer ikke ut av den blå luft men har ofte feste i retninger som allerede er kjent i samfunnet. Noen av de retninger som man har sett de senere årene i Norge er blant annet Arbeidslinja og omorganisering/reformer med utgangspunkt i New Public Management(NPM). Disse to retningene vil jeg beskrive for å kunne se NAV-reformen opp mot disse.

3.2.1 Arbeidslinja

I løpet av 1980-årene ble trygde- og sosialhjelpssystemet en viktigere inntektskilde for større deler av befolkningen. I 1992 kom Attføringsmeldinga(St.mld.nr.39(1991-92)) hvor begrepet "Arbeidslinja" ble brukt for første gang. En av utfordringene var å demme opp for en eventuell ny økning i antall stønadsmottakere og sikre en positiv utvikling med flere i arbeid. Dette stilte krav til arbeidsmiljøet, til innretningen av stønadsordningene og til at attføringsarbeidet bidro til tidlig avklaring, hensiktsmessig kvalifisering og arbeidstrening for den enkelte.

Den demografiske utviklingen gir mulighet for flere eldre i arbeidsstyrken fremover. Dette vil også kunne innebære et press på førtidspensjonsordninger og stønadsordninger med medisinske begrunnelser. Dersom dette blir utviklingen, kan resultatet bli at færre yrkesaktive relativt sett, må finansiere livsopphold for mange yrkespassive. Lavere tilstrømning til ulike former for førtidspensjonering ville dermed være av stor betydning for å sikre den sosiale trygghet og velferd på lang sikt.

Sammenlignet med andre vesteuropeiske land har Norge høy sysselsetting, en jevn inntektsfordeling og godt utbygde velferdsordninger. Forskjellige undersøkelser viser at det store flertallet har gode levekår og har opplevd velstandsøkning:

- Flere er i arbeid. Siden 1980 har antall sysselsatte økt med om lag 100 000 personer. Arbeidsledigheten har likevel økt ved inngangen til 1990-årene.
- Andelen som samlet sett har gode eller svært gode levekår, har økt siden 1980. Det er færre som nå har dårlige eller svært dårlige levekår på flere levekårsområder samtidig.
- Det har vært vesentlige forbedringer i viktige deler av det offentlige stønads- og tjenestetilbudet som fødselspermisjon, barnehagedekning, utdanning, helse-, pleie- og omsorgstjenester.
- Overføring av formue og gaver kan se ut til å spille en viktigere rolle i velferdsfordelingen nå enn tidligere.
- Pensjonister som gruppe (aldersuføre- og etterlattepensjonister) har hatt en bedre inntekts- og levekårsutvikling enn gjennomsnittet for befolkningen har hatt.
- Alderspensionistene har også fått bedre boforhold, og har hatt en vesentlig formuesøkning i løpet av 1980- og 1990-årene. Formuesøkningen blant alderspensionistene har vært større enn for befolkningen for øvrig.

(st.mld.nr.35(1994-95)).

Selv om det store flertall har gode levekår og har økt sin velferd de senere årene, er noen grupper blitt hengende etter. Flere mottok økonomisk sosialhjelp enn tidligere. Blant dem som hadde dårlige levekår, fant en bl.a. eldre aleneboende, uten annen inntekt enn folketrygdens minstepensjon, enslige forsørgere med full overgangsstønad fra folketrygden, unge arbeidsledige med lav utdanning og enkelte grupper blant funksjonshemmede. Dårlige inntektsforhold og levekår blant disse skyldes mange forhold. Arbeidsledighet var en viktig årsak. Men det hadde også sammenheng med at støtten fra det offentlige ikke var tilstrekkelig målrettet i forhold til situasjonen for de dårligst stilte.

Personer med psykiske problemer, yngre funksjonshemmede og familier med funksjonshemmede barn hadde behov for bedre ytelser og et bedre tjenestetilbud. En videreføring av utviklingen fra institusjonsomsorg til åpen omsorg for eldre og funksjonshemmede, ville kunne medføre økte behov for andre typer tjenester. En viktig utfordring var å unngå at personer med de dårligste levekår ble låst fast i en uholdbar situasjon.

De fleste enslige forsørgere som mottok overgangsstønad fra folketrygden, ønsket utdanning eller arbeid. Mange møtte imidlertid hindre i form av dårlig tilrettelagte barnepassordninger eller manglende tilrettelegging for arbeid. Forventet utvikling i befolkningssammensetningen kunne bidra til lavere vekst i arbeidsstyrken, og økte krav i arbeidslivet stille nye krav til framtidens yrkesaktive. Personer med lav utdanning og dårlige kvalifikasjoner ville kunne få problemer med å skaffe seg ordinært arbeid. Utfordringen på lang sikt var å skape en velkvalifisert og stor arbeidsstyrke og et velfungerende arbeidsmarked som gav lavest mulig arbeidsledighet(st.mld.nr.35(1994-95)).

Gjennom de ulike utredningsarbeider som gikk forut for reformen kan en se at arbeidslinja var meget aktuell. NOU 2004:13 beskriver reformbehovet ut fra behovet for å få flere i arbeid. Problemene som reiser seg for den enkelte og for samfunnet som en konsekvens av arbeidsledighet og gjennom at mange mennesker får stønad istedenfor arbeidsinntekt er store. Utvalget konkluderer sin utredning med at det er et betydelig behov for en reform. Bakgrunnen for dette sier de er at ”dagens organisering gir ikke tilstrekkelig kraft i arbeidet med å gjennomføre arbeidslinjen”(NOU 2004:13,kap.2.7)

Arbeidslinja er derfor ikke bare et mål i den nye arbeids- og velferdsreformen men har vært på dagsorden gjennom de siste to tiår. Målene for reformen er beskrevet tidligere og vi kan se at et av dem er å få flere ut i arbeid og vekk fra stønader. Dette bekrefter den linje som er staket ut fra statens side de siste årene om flere i arbeid og færre på trygd. På denne måten kan en betegne arbeidslinja som en av inspirasjonskildene for den nye reformen.

3.2.2 NPM og NAV reformen.

New Public Management (NPM) er blitt et begrep i forhold til endringer i offentlig forvaltning. Om dette fenomen innebærer en ny teori i forhold til endringer eller om det er en historisk utvikling i forhold til hvordan man ser på forvaltning hersker det uenighet om. I det følgende vil jeg gjennomgå noen av de beskrivelser som er gjort av fenomenet.

Hughes(2003) beskriver den endring som har skjedd mange steder i forhold til offentlig forvaltning som overgangen fra styring til ledelse. Overgangen sier han, utfordrer tidligere fundamentale prinsipper innen administrasjon. Han ser at den tradisjonelle måten å drive administrasjon på har vært suksessfull i mange år men nå er på vei ut til fordel for det som kalles New Public Management (NPM). Betegnelsen mener han, ses mer som en samlebetegnelse på mange reformer i det offentlige enn som en ny teori.

Den tradisjonelle modellen for administrasjon var karakterisert ved formalkontroll gjennom politisk lederskap, en hierarkisk byråkratisk modell med ansatte rekruttert ut fra utdanning og erfaring som skulle være politisk nøytrale og forbli ansatte over lang tid. Slik sett var de anonyme for brukerne. Motivasjonen for arbeidet lå helt og fullt i tenkningen om det beste for innbyggerne i samfunnet. De ansatte var tjenere for "folket" og de utførte det som politisk var besluttet. Ansvar for politikken var politikernes, mens administrasjonen var ansvarlig for utførelsen. Selv om denne måten å tenke på ikke er totalt forsvunnet er det likevel en annen tenkning som er på vei inn for å tilpasse seg det samfunnet som er i hurtig endring (Hughes, 2003).

Endringen fra styring til ledelse kan ses som et skifte hvor endringen gir rom for mindre skille mellom hva det offentlige gjør bra og hva som er best utført av det private. Veien har gått fra byråkrati til en mer markedsorientert tenkning, med blant annet konkurranseutsetting. Mange har kritisert NPM. Kritikken strekker seg fra spørsmålet om hvor vidt det har skjedd et paradigmeskifte helt til spørsmålet om det bare er ulike uttrykk for samme teori (Hughes, 2003). Denne uenigheten tas ikke opp i denne rapporten, her nøyes med å se på ulike kjennetegn for NPM for å kunne spørre om NAV-reformen er en reform som kan kalles en NPM reform.

Øgård beskriver NPM som "et samlekonsept for beskrivelse av en reformpolitikk" (Øgård, 2005). I dette beskrives tre hovedbolker; tro på ledelse, mer bruk av indirekte

kontroll enn av direkte autoritet og som det tredje mer fokus på bruker/borger. Det er denne beskrivelsen av NPM jeg her gjør bruk av for å finne om NAV-reformen er en reform med røtter i NPM. Inndelingen i de tre bolkene og innholdet i disse gir en begrepsramme som kan være nyttig ved en analyse av NAV-reformen.

4 Arbeids- og velferdsforvaltningen - før omorganiseringen (1.juli 2006)

Tjenestene som utføres av de tre omtalte etatene kan til tider synes overlappende og klientene opplevelse av å måtte vandre fra kontor til kontor for å gjenta sine opplysninger synes sterk. Ulik organisering og nivå tjenestene blir gitt på er noe av problematikken(NOU2004:13).

Trygdeetaten var organisert på tre nivåer. Rikstrygdeverket hadde det overordnede faglige og administrative ansvaret. Fylkestygdekantorene med et kontor i hvert fylke var neste nivå, med ansvar for blant annet hjelpemiddelsentralene. I alle kommunene i landet var det trygdekantorer som siste nivå. Disse hadde beslutningsmyndighet i forhold til enkeltpersoner. I tillegg til disse nivåene hadde trygdeetaten to spesialkontor, det ene var Folketrygdkantoret for utenlandssaker(FFU) og det andre Trygdeetatens innkrevingssentral(TI). FFU hadde ansvar for saker i forhold til personer som er bosatt i utlandet eller har rettigheter i utlandet mens TI har ansvar for innkreving og utbetaling av underholdsbidrag. Trygdeetatens oppgaver var inndelt i tre områder: 1. Arbeid og rehabilitering, 2. familie og pensjon 3. helsetjenester.

Når det gjelder Aetat så var arbeidsoppgavene å gjennomføre regjeringens arbeidsmarkedspolitikk. Dette betyr at Aetat skulle bistå arbeidsledige med å få jobb, bistå arbeidsgivere med å skaffe arbeidskraft og forebygge og dempe skadevirkningene av arbeidsledighet. Organiseringen hadde to nivåer; Aetat Arbeidsdirektoratet som var overordnet administrativ og faglig ledelse og Aetat lokal som besto av lokale kontor som hadde delegert ansvar for gjennomføringen av tiltak.

Lov om sosiale tjenester regulerer sosialtjenestens oppgaver. Som i Trygd og Aetat stod rehabiliteringsperspektivet sentralt og sosialtjenesten ses som sikkerhetsnettet innenfor velferdsordningene. Ytelser som sosialtjenesten har ansvar for består i omsorgslønn, økonomisk hjelp til livsopphold og økonomisk hjelp til andre utgifter. Videre består oppgavene i tjenester som krever vedtak hvor skjønnsmessig vurdering er av betydning. Forebygging, samarbeid med andre sektorer og ansvar for å finne bolig til mennesker som ikke selv kan klare dette er også viktige oppgaver. Det er opprettet sosialkontor i alle landets kommuner. Det har skjedd en spesialisering innen sosialtjenestene slik at noen kommuner deler sine tjenester i tre områder; økonomisk sosialhjelp, tiltaksarbeid og rusomsorg(St.prp.nr.46(2004-2005)).

Brukere av sosialtjenester kan ofte også være brukere av trygdeetatens tjenester. Mennesker i yrkesaktiv alder som har problemer med å delta i inntektsgivende arbeid var også ofte brukere av flere etater da for eksempel attføringspenger og attføringstiltak ble forvaltet av Aetat mens trygdeetaten forvaltet andre ytelser til samme gruppe. Undersøkelser har vist at 15 % av brukere av en av etatene var avhengig av hjelp også fra en eller begge de andre etatene. Spesielt gjelder dette mennesker med behov for sosialhjelp. Jo lenger slike forløp mot en selvstendig jobbsituasjon varer jo flere har behov for kontakt med flere av de tre etatene(st.mld.14(2002-2003)).

I NOU 2004:13 En ny arbeids- og velferdsforvaltning vises flere områder hvor det er behov for samarbeid. Noen av disse har blant annet med innføringen av Inkluderende arbeidsliv å gjøre, hvor det er behov for samarbeid mellom Aetat og trygdeetaten. Videre så en at tiltaksplaner mot fattigdom krevde samarbeide mellom Aetat og sosialtjenesten, og introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere hadde samme behov når det gjaldt kommunen.

I løpet av 1990 årene økte antall personer som falt utenfor arbeidslivet og som hadde svak arbeidsevne. Disse ble for en stor del langvarige sosialklienter og i liten grad fanget opp av de andre etatene. Økt sykefravær og økt antall uføretrygdete satte etter hvert et stort press på trygdeetaten med økte krav til utbetalinger. Det ble nedsatt et utvalg i 1999, Sandman-utvalget, for å utrede årsaker til og tiltak for å redusere sykefraværet og tilgangen på uføretrygdete. Trygdeetaten skulle ifølge denne utredningen få et mer omfattende koordineringsansvar mellom arbeidsgivere og den sykmeldte. Samarbeid mellom lege, trygdeetat, helsetjeneste og arbeidsgiver ble også beskrevet. Den 3.10.01 ble Inkluderende arbeidsliv opprettet som en prøveordning i 4 år frem til 31.12.05. Denne er nå fornyet frem mot 2009(IA, 2006-2009).

Behovet for en samlet velferdsforvaltning ble mer og mer tydelig spesielt i forhold til behovet for kontakt over etatsgrensene. Antallet klienter som kom inn i områdene mellom trygd, Aetat og sosialtjeneste økte. I denne sammenheng er det også viktig å nevne at det i norsk politikk ble knesatt et prinsipp om deltakelse i arbeidslivet for å møte denne utfordringen (NOU 2004:13).

Som det er vist er det mange årsaker til at en samordning av velferdstjenestene ble sett på som en god løsning. For klientene ville det kunne lette forholdet til det offentlige

gjennom å kunne forholde seg til færre mennesker for den enkelte bruker. For det offentlige ville en slik samordning bety en gjennomgang av hele velferdsforvaltningen og dermed mulighet for å se hvor ulike etater har felles oppgaver.

5 Planer for fremtidig virksomhet og for NAV reformens utvikling

Den 14.juni 2005 ble lov om interimsorganisering av ny Arbeids- og Velferdsetat vedtatt og NAV-interim ble opprettet. NAV-interim har ”myndighet overfor Aetat og trygdeetaten i spørsmål av betydning for den fremtidige arbeids- og velferdsforvaltningen”(Besl. O.nr.133(2004-2005)). Dette organet representerte også Aetat og trygdeetaten i dialoger med kontraktspartnere, og ellers i andre spørsmål. NAV-interim sitt arbeid var delt i tre faser. Disse er ”Planlegging og budsjettering på grunnlag av gitte rammer, gjennomføring på grunnlag av tildelingsbrev og rapportering/ oppfølging på grunnlag av rapporteringskrav i tildelingsbrev” (Overordnet plan for NAV-interim, 16.11.2005). Den overordnede plan for organisasjonen beskriver strategier, etablering og organisering av NAV. Videre beskrives programmene i NAV-interim og tilknyttede aktiviteter(Fig.1).

5.1 Visjoner og mål

Den overordnede planen var styrende for prosjektarbeid som ble utført innen NAV-interim og skulle være grunnlag i forhold til samarbeidspartnere under prosessen. Som sådan inneholder den en foreløpig strategi for arbeids- og velferdsetaten, den omtaler hvordan planlegging og gjennomføring skal foregå, hvilke premisser og prinsipper som skulle legges til grunn for etableringen og hvilke aktiviteter og milepæler som skulle gjennomføres for å sikre at den nye etaten blir effektiv og får en sikker etablering. Som strategi fremsetter planen virksomhetsideen, hvilken visjon NAV skal bygges over og hva slags verdier disse representerer. Videre synliggjør den løfter til fellesskapet, brukere, medarbeidere og kommunale partnere, samarbeidspartnere og arbeidsgivere.

Visjonen for NAV beskrives med ordene; ”Vi gir mennesker muligheter”. Virksomhetsideen er: ”NAV bidrar til bred deltakelse i arbeid og samfunn og til økonomisk trygghet for den enkelte. Dette forutsetter nært samspill med brukeren og arbeidslivet og ekstra fokus på mennesker med spesielle behov ift. arbeidsmarkedet og andre i en utfordrende livssituasjon” ”(Overordnet plan, 2005). De overordnede verdiene for organisasjonen er; *tilstede, tilgjengelig og løsningsdyktige*. Disse utdypes i planen. Det tegnes et strategikart som inneholder utfordringer, resultatområder og produksjonsprosesser samt sammenhengene mellom disse. I omtalen av dette kartet vektlegges personaressurser og kompetanse som fundamentet for etaten. Det sies at

etaten må besitte kompetanse i spennet fra motivasjonsbygging til sterk analytisk kompetanse.

To strategier som utdypes i planen er Kanalstrategien og Tjenestestrategien. Tjenestestrategien innebærer en brukerorientert tjeneste. Brukeren skal settes i sentrum for tjenesteproduksjon. Dette betyr at den tjenesteproduksjon som utøves i møte med brukeren må utformes på brukerens premisser. Kanalstrategien har et mer langsiktig perspektiv. Den ser på at flere brukere i fremtiden vil kunne behandle sin egen sak, hvilket igjen betyr at elektroniske hjelpemidler må bli tilgjengelige for brukeren. Satsing på digitalisering er en av retningene i denne strategien. Videre må en effektiv og kompetent servicetelefon opprettes slik at det kan ytes en god kundeservice. Personer med sammensatte behov for tjenester skal få direkte behandling på kontorene. Disse vil ha behov for en tettere oppfølging.

5.2 Fremtidig virksomhet

Den nye Arbeids- og velferdsetaten består av de to tidligere etater, Rikstrygdeverket og Aetat. Imidlertid kreves det et samarbeid med sosialtjenesten i kommunene slik at disse også vil oppleve en endring i sine arbeidsforhold og oppgaver. Velferdskontorene ute i kommunene skal bemannes av den nye etaten sammen med sosialtjenesten i kommunene.

De etatene som skal arbeide sammen etter endringen som skjer den 1.7.2006 har som vist røtter langt tilbake i tid. Helt fra 1800-tallet, gjennom Fellesprogrammet fra 1945 frem til dagens utredninger har tenkningen om sosial trygghet, arbeid og helse for alle vært styrende. Imidlertid har tenkningen omkring fattigdom vært gjennom en endringsprosess. Fra å bli sett på som resultat av dovenskap og med aksept av tvang i forhold til de fattige ser man i dag behovet for arbeid ikke bare ut fra synet på fattigdom som en skam men ut fra det enkelte menneske sitt behov for mening og struktur i tilværelsen og samfunnets behov for verdiskapning. Dette synliggjør behovet for arbeid, både i forhold til den enkelte og for samfunnet.

Utredningen fra SATS-utvalget kom i St.mld.nr.14(2002-2003)(kap.3.4). Her ble det foreslått opprettet to nye etater. Dette var imidlertid daværende regjering og Storting ikke enig i og det ble derfor nedsatt et nytt utvalg, Rattsøe-utvalget. Dette utvalgets innstilling ble fremmet i St.prp.46(2004-2005) Nye Arbeids- og Velferdsetaten(NAV). Her beskrives en etat gjennom en samling av tidligere Aetat og Rikstrygdeverket samt

med krav om samarbeid med sosialtjenestene på kommunenivå. Våren 2005 ble denne vedtatt i Innst.S.nr. 198(2004-2005).

Dagfinn Høybråten, daværende Arbeids- og sosialminister uttrykte at det var bekymringsfullt at det på daværende tidspunkt var ca. 700 000 personer i yrkesaktiv alder som stod helt eller delvis utenfor arbeidslivet. Arbeidsløsheten sammen med signaler om at mennesker møtte en oppsplittet forvaltning på grunn av behovet for å søke hjelp hos alle tre etater, skapte behov for en endring. Hver især utførte Aetat, trygdeetat og sosialtjenesten sitt arbeid tilfredsstillende, men de som hadde behov for å ha kontakt med flere etater opplevde, som tidligere omtalt, frustrasjon i forhold til en forvaltning hvor alt måtte gjentas og det tilsynelatende ikke fantes noe samarbeid. Moderniseringen av offentlig forvaltning var også medvirkende til behovet for endring i velferdsforvaltningen. Brukerretting, effektivisering, forenkling sammen med inkluderende arbeidsliv er stikkord her(NOU 2004:13).

Høybråten uttrykte at ”dagens organisering av forvaltningen er ikke tilpasset brukernes behov for en helhetlig vurdering og tjenestetilbud på tvers av tradisjonelle fag- og etatsskiller”, noe som bekreftet behovet for en endring(Dagfinn Høybråten, 2005).

Målsettingen for den nye Arbeids- og Velferdsetaten er tredelt:

- * Flere i arbeid og aktivitet, færre på trygd
- * Enklere for brukerne og tilpasset brukernes behov
- * En helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning.

Et felles førstelinjetilbud med arbeids- og velferdskontor i alle landets kommuner skal tilby en helhetlig tjeneste tilpasset brukerens behov. Dette erstatter dagens ordninger med ulike kontor i hver kommune. At det ble opprettet en etat ble sett på som en nødvendighet for å nå målene.

22. august 2005 ble det etablert et interimsstyre for den nye arbeids- og velferdsforvaltningen. Navnet ble NAV-interim og arbeidsoppgavene ble planlegging, forberedelse og gjennomføring av oppgaver på statlig ansvarsområde, som ledd i arbeidet med å etablere en ny arbeids- og velferdsforvaltning(se kap.1.0). NAV-interim samarbeider derfor tett med en rekke sentrale aktører. Særlig viktig er samarbeidet med departement, Aetat og Trygdeetaten, Kommunenes sentralforbund og kommunene, tjenestemannsorganisasjonene, brukerorganisasjonene, Sosial- og

helsedirektoratet og partene i arbeidslivet. Prosessen fremover vil beskrives i neste kapittel.

5.3 Utviklingen av programmer for gjennomføring

NAV-interim arbeider i forhold til fem programmer for å utvikle den nye organisasjonen. Disse er følgende; HR-prosesser, Ny etat, IKT, Nye arbeids- og velferdskontorer og Kommunikasjon(Fig.1). HR-prosesser innebærer kulturaspektet, utvikling av ledere og kompetanse og de nye prosessene som settes i gang ved opprettelse av etaten den 1.7.06. Ny etat programmet tar for seg organisering, styring og lokalisering av den nye etaten. IKT programmet er et stort program som tar for seg både utredning av linjer som arbeidet i den nye etaten skal følge. Dette betyr både administrative løsninger og løsninger i forhold til klientgjennomstrømmingen. Det skal bli mulig å gå inn i ulike dokumenter for alle som arbeider innen etaten. Videre må systemene tilpasses kommunenes systemer da det skal være tett samarbeid her. Ny arbeids- og velferdskontorprogrammet tar for seg organisering, styring og lokalisering av den nye etaten men arbeids- og velferdskontorprogrammet skal etablere og utvikle konseptet for de nye kontorene i kommunene. Kommunikasjonsprogrammet inneholder kommunikasjon både innad og utad. Videre skal dette programmet ta for seg hvordan kontorene skal profilere seg og organiseres.

Under fremstilles nivåene i NAV-reformen slik den fremstår høsten 2006(Fig.2).

Stat	Arbeids- og Velferdsetat Arbeids- og velferdsdirektorat
Fylkeskommune	NAV-direktører
Kommune	NAV-kontor inkludert samarbeid med sosialtjenesten

Figur 2 Nivåene i NAV reformen

Endringen i velferdsforvaltningen er en meget stor reform, opptil 16000 ansatte vil bli involvert. Planen for gjennomføringen av NAV-interim sitt arbeid starter opp den 1.juli 2006 da den nye etaten opprettes og samtidig nedlegges både Aetat sentralt og Rikstrygdeverket. Fra denne dato oppstår den Nye Arbeids- og Velferdsetaten(NAV). Frem mot desember 2009 skal etaten få kontorer ut over hele landet. I kommunene skal samarbeidet med sosialtjenesten også synliggjøres ved at økonomisk sosialhjelp som et minimum skal være tilgjengelig i de samme lokalene som NAV-etat.

En fremdriftsplan som omfatter hele perioden frem til desember 2009 er laget. Den første perioden strakk seg frem til 1.juli 2006 hvor selve etaten ble opprettet. Innen den tid var prinsipper for styring og rekruttering av ledere laget.. Videre ble det arbeidet med en analyse av kompetansebehov, strategi og pedagogiske beslutninger. NAV-interim opprettet en nettside hvor alle kunne gå inn og følge utviklingen (www.NAV-interim.no.)

Etter 1.7.2006 fortsatte arbeidet med organisasjonsprosessen og systemet samt den detaljerte utformingen av organisasjonen. Det betydde at det høsten 2006 settes i gang pilotprosjekt i et NAV-kontor i hver kommune i landet. Innen utgangen av dette året skal de første arbeids- og velferdskontorene vær etablert. Fram til desember 2009 vil gjennomgang av rapporter fra pilotkontorene gjennomgås og nye kontorer opprettes. I oppstarten skjer altså den største aktiviteten sentralt mens det etter hvert vil skje utover i landet gjennom opprettelsen av de nye kontorene.

Reformen har et høyt mål og vil få konsekvenser både for måten å jobbe på og for kompetanseheving hos mange av de ansatte foruten de krav som vil bli stilt til ledere og medarbeidere for øvrig. Det skal bygges en ny kultur og dette skal være et av de viktigste satsingsområdene i oppbyggingsperioden. Målet er en fremragende organisasjon. Organisasjonen skal både fatte vedtak ut fra regelstyring men også ut fra skjønnsutøvelse. Til tider vil begge aspekter være nødvendige for å fatte et vedtak

6 NAV og NPM

Omtalen av om NAV reformen kan kalles en NPM reform gjøres her gjennom å sette opp de tre områdene som ble beskrevet i kap. 3. For å finne ut hva som uttrykkes om disse områdene i loven (Ot.prp.nr.47(2005-2006)) og gjennom bruk av planer utarbeidet av NAV-interim vil de tre områdene belyses ut fra ulike skrifter utarbeidet i forbindelse med utviklingen av NAV. De tre områdene vil bli behandlet i forhold til underpunktene som beskrives av Øgård (Øgård, 2005). Øgård beskriver de tre hovedbolkene ved hjelp av underpunkter. Disse underpunkter utheves her i kursiv.

6.1 Tro på ledelse

Fokus på økt effektivitet – kommer frem allerede i målene for reformen. Et av målene er beskrevet som ” En helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning”. Effektivitetskravet kommer også frem i Ot.prp. 47 (2005-2006) som i omtalen av førstelinjekontorene i kommunene uttrykker at organiseringen av kontorene må gi en ”bred samordning uten unødige organisatoriske skiller og mulighet til å realisere effektiviseringsgevinster”. Effektivisering som begrep er slik av stor betydning i reformen både i uttrykte mål og i forhold til opprettelsen av kontorene. Hva effektivisering innebærer ses i målet om flere i arbeid og færre på trygd som er overordnet og lite utdypet.

Effektivitet søkes blant annet oppnådd ved at *Ledere blir gitt mulighet for å lede gjennom utstrakt bruk av desentralisering og delegering* Under omtalen av organisering, ledelse og drift av kontorene blir delegering av ansvar beskrevet. Det vil skje en stor grad av delegering ut til NAV-kontorene mens departementet beholder muligheten til å trekke opp rammer for delegeringen.

Videre beskrives lederfunksjonene i kontorene. Det fremkommer her at departementet åpner for delt ledelse gjennom faglige ledere for statlig og kommunal virksomhet sammen med en administrativ leder. Den administrative lederen skal ha myndighet over alt som angår kontoret utenom det som er av faglig karakter hvor de faglige lederne har myndigheten. Imidlertid åpnes det også for at en av lederne for stat eller kommunal virksomhet også har den administrative ledelse. Her er det åpnet for stor frihet i avgjørelsen for stat/kommune- samarbeidet i den enkelte kommune. Ledelsen blir slik forskjøvet mot det nivå hvor organisasjonen møter brukerne.

Profesjonalisering av lederrollen blir ikke omtalt i proposisjonen. Ledernes myndighetsområde er beskrevet i forrige punkt. Imidlertid gis det ingen anvisninger på hva man mener om innholdet i rollen som leder eller at den skal utøves på samme måte eller etter like retningslinjer i alle kommunene. Det som kommer frem er hvor mange som kan dele lederfunksjonene og at disse kan være administrative eller faglige eller begge deler. På denne måte legger man ikke opp til å skape en ny rolle for ledere innen NAV-kontorene.

I milepæl nr. 29 står det om fokus for lederrollen skal være satsing på kompetanse og kulturbygging som en kritisk faktor for å gjennomføre en vellykket reform(MP 29,2006).

Disiplinering av arbeidsstyrken gjennom produktivitetskrav I det overordnede målbilde for nye arbeids- og velferdskontor beskrives målene med reformen. Disse vil også være mål for det enkelte kontor. Men målene er overordnede og ikke direkte relaterbare til dagligdagen i det enkelte kontor. Det stilles blant annet krav ut fra målene om at beslutninger skal tas nær brukeren og at veien går fra passivitet mot aktivitet og økt bruk av selvbetjeningsløsninger. Disse krav kan ikke direkte måles og de må konkretiseres for å kunne gi svar på i hvor stor grad man oppnår målene. Produktivitetskravene kan en derfor ikke si er klart beskrevet i forhold til hvordan NAV-kontoret skal utformes og fungere.

Ledere ansettes på kontrakt nært knyttet opp mot resultatkrav. Det er ikke beskrevet noe om hvorledes ledere skal ansettes. Dette ser det ut til blir opp til det enkelte NAV-kontoret å bestemme. Det som er beskrevet er friheten til å velge en eller to ledere av NAV-kontorene. Beskrivelsen av innhold i lederrollen/e må skje i det enkelte kontor.

Troen på ledelse er til stede men som vi ser ikke eksplisitt uttrykt i loven eller planene. Effektivitet beskrives som mål mens NAV-kontorene selv får mulighet for å beslutte på hvilken måte man ønsker å organisere det enkelte kontor når det gjelder ledelse.

6.2 Mer bruk av indirekte kontroll enn av direkte autoritet:

Når det gjelder *Privatisering/fristilling av kommunal virksomhet, Prestasjonsbasert belønningssystem, Vektlegging av marked og kontrakter, Konkurransesponering og*

Benchmarking finner en ikke disse igjen i omtalen av reformen og opprettelsen av NAV-kontorer og behandles derfor ikke videre her.

Fokus på kvalitet/kvalitetssikring kommer i noen grad frem. Behovet for at tjenestene ut til brukerne skal være av høy kvalitet beskrives. Både i begrunnelsen for reformen, i omtalen av samhandlingen med bruker og i forhold til de tjenestene som brukerne har krav på samt de tjenestene som kontoret eventuelt kjøper inn fra andre instanser beskrives det at man er avhengig av at tjenestene er av høy kvalitet. Dette konkretiseres noe i omtalen av brukermedvirkning og tjenesteinnhold i NAV-kontorene.

Når det gjelder *delegering av ansvar og myndighet* beskrives hvert enkelt kontor som selvstendige med stor grad av myndighet over innhold når det gjelder tjenester spesielt ses dette på sosialtjenestens område som forblir kommunalt ansvar.

Målstyring/resultatstyring kan ses i beskrivelsen av hele reformen. De mål som er satt for hele reformen er også mål for det enkelte kontor. I det ligger at det enkelte kontor skal styres slik at tjenestene får flere i arbeid og færre på trygd, at det blir enklere for brukerne i kontorets distrikt å ta kontakt og å få en behandling som er tilpasset deres behov samt at alt foregår slik at det fremmer en helhetlig og effektiv forvaltning av velferden. På hvilken måte dette skal kunne registreres oppfylt er ikke ennå beskrevet.

Evaluerings- Arbeids- og inkluderingsdepartementet har utlyst en forskningsbasert evaluering av NAV-reformen. Formålet med evalueringen er å gi svar på om reformen når de overordnede målene: Er flere kommet i arbeid/aktivitet og er færre på stønad? Har brukerne fått en tjeneste som er bedre tilpasset deres behov? Har NAV ført til en mer helhetlig og effektiv forvaltning? Dette er spørsmål som departementet ønsker svar på. Evaluering skal derfor foretas både i forhold til resultater/effekter av målene og en prosessevaluering for å dokumentere reformens gjennomføring. Behovet for evaluering av saksgang og gjennomføring samt resultater ved det enkelte kontor beskrives i forhold til for eksempel brukermedvirkning.

6.3 Bruker/borger fokusering:

Brukervalg/ valgfrihet, brukerundersøkelser, brukerstyrer, brukerpaneler
Brukermedvirkning i NAV-kontorene er behandlet i notatet Brukermedvirkning i

NAV (Brukermedvirkning i NAV,2006). Her beskrives brukermedvirkning både i forhold til systemnivå og i forhold til individnivå. Det legges opp til at brukermedvirkning skal være en verdi samtidig som den beskrives som en strategi og arbeidsform. Konsekvensen av dette er at det skal skapes møteplasser som åpner for samhandling og medvirkning og som skal ha effekt på tjenestekvaliteten. Brukermedvirkning er nødvendig for å finne de riktige løsningene sies det. Det behandles slik som et virkemiddel til måloppnåelse og som møtet mellom mennesker.

På individnivå omtales brukermedvirkning også som en metode for å gi makten tilbake til brukeren mens det på systemnivå beskrives i forhold til brukerutvalg som skal kunne være diskusjonspartnere. Når det gjelder kontorene i kommunene anbefales det her opprettet brukerforum bestående av representanter fra de viktigste brukerorganisasjonene og forvaltningen. Det viktige her er å få til et godt samarbeid til beste for brukerne og for å nå målene for NAV.

Med bakgrunn i ulike systemer og tenkning omkring systemene i de tidligere etatene, ble det området *Elektronisk service, IT demokrati* opprettet som eget prosjekt i NAV-interim. Det er av betydning at alle deler av NAV kan få de opplysningene som er nødvendige i deres arbeid. Tidligere har hver enkelt etat hatt ulike systemer og disse var lukket for de andre. En ny løsning måtte nødvendigvis finnes.

I tillegg legges det stor vekt på at mange av henvendelsene til NAV-kontoret vil kunne behandles ved at brukeren selv går inn på nettet og henter ned og sender videre søknader og annet. Dette krever et system hvor den enkelte bruker kan finne frem samtidig som saksbehandler må ha tilgang til for eksempel søknad samt opplysninger som skal brukes ved behandling av denne.

Slik blir elektronisk service og IKT viktige arbeidsredskap og samhandlingsverktøy. Ved å legge til rette for brukerne i forhold til IKT både i kontorene og for de ansatte gjennom mulighet for å hente opplysninger fra flere arkiver vil fokus på brukerens utbytte av samhandlingen med saksbehandler økes. På denne måten kan en si at organisasjonen legger til rette for at brukeren skal kunne bli delaktig.

6.4 Er NAV en NPM reform?

Som vist har NAV reformen elementer av NPM i seg. Spesielt finner jeg dette ved omtalen av bruker og borger perspektivet. Både individuelt og som gruppe skal brukerens innflytelse være reell. Brukermedvirkning på individnivå behandles i tillegg som en metode det er behov for å skolere ansatte i.

Når det gjelder indirekte kontroll og tro på ledelse er dette i mindre grad beskrevet. Det er delegert ansvar fra departement til NAV-kontorene men det beskrives mer som praktiske løsninger enn som ideologisk fundert.

Om dette er en NPM reform kan diskuteres ut fra hvilket ståsted man har i forhold til NPM. Er NPM en teori som består av ulike elementer hvor alle må være tilstede for å kalle det en reform innen NPM vil det si at NAV-reformen ikke tilhører NPM. Om NPM derimot ses som "et samlekonsept for beskrivelse av en reformpolitikk" slik Øgård gjør, kan en konkludere med at elementer av NPM gjenfinnes og at det derfor er en reform som føyer seg inn i NPM reformtenkningen.

Noe en så langt ikke gjenfinner i NAV-reformen er konkurranseutsetting. Den nye organisasjonen er bygd opp av allerede eksisterende organisasjoner og den nye organisasjonen som slik er laget skal samarbeide med en tjeneste som også finnes på reformtidspunktet. I prosessen fremover med utvikling og oppretting av NAV-kontorene i kommunene kan det derfor bli spennende å se om man på lokalt hold beslutter å utlyse underleveranser eller deler av tjenesteinnholdet til andre aktører. Reformen ser så langt ut til å mer tilfelles med tenkningen som er beskrevet som "multipurpose agencies". I de nye kontorene vil flere tjenester samles i samme kontor, noe som også har vært en av målsettingene med reformen; nærhet til brukerne og et samlet tjenestetilbud.

Imidlertid er det behov for en grundigere gjennomgang av reformen for å gå dypere inn i de ulike elementer som NAV-reformen gjenspeiler for å kunne trekke en konklusjon. Så gjenstår spørsmålet om dette er nødvendig og i tilfelle hvilken betydning det vil ha for gjennomføringen av reformen om den får denne NPM merkelappen eller en annen merkelapp som for eksempel "multipurpose agency".

Av stor interesse vil det være å finne ut hvordan gjennomføringen av reformen foregår ute i kommunene. Dette var bakgrunnen for den telefonundersøkelsen som skal omtales i det følgende.

7 Resultater fra en pilotstudie i Agder fylkene

For å få dannet et bilde av hva kommunene tenkte om reformen og om prosessen frem mot opprettelsen av NAV-kontorer ble en som hadde arbeidet med reformen i forhold til egen kommune intervjuet. De fleste kommunene hadde en person kommunens informasjonsdisk mente hadde kunnskap om NAV. I noen få kommuner ble det imidlertid en runde til flere personer i ulike stillinger før en person mente å kunne svare på spørsmål om kommunen og NAV. Disse kommunene utpreget seg ved å være de kommunene som ennå ikke hadde opprettet grupper eller utvalg til å føre prosessen fremover. Likevel hadde også disse kommunene mange svar og tanker og er nyttige innspill i denne sammenheng. Hvem som ble intervjuet kan dermed være en kilde til feil i dataene på den måten at det er en mulighet for at andre satt på opplysninger om kommunens engasjement i opprettelsen av NAV-kontor som ikke ble intervjueren til del.

De intervjuede inne har ulike stillinger i kommunene, i tidligere Aetat eller Trygdeetat. I flere av de små kommunene er det rådmannen som sitter med prosjektansvar og andre skal trekkes mer inn i arbeidet gjennom undergrupper. Disse undergrupper eller arbeidsgrupper er det kun få av kommunene som har opprettet. I andre kommuner er det tilsatt prosjektleder for opprettelsen av NAV-kontor. Disse har også ulik fagbakgrunn, noen er fra sosialetaten andre fra trygd. Omtalen av svarene blir sortert etter spørsmålene som ble stilt.

7.1 Er det opprettet noen komité/ prosjektgruppe i forhold til opprettelsen av NAV-kontor i kommunen?

Noen av kommunene hadde samarbeid med tidligere Aetat og Trygd. Imidlertid var dette del av interkommunale samarbeid som var opprettet i forhold til og dreide seg om flere områder enn arbeid og velferd. Slike interkommunale samarbeid var aktive i 3 av kommunene. Flere mente at dette samarbeidet nok ville bli brukt i prosessen frem mot opprettelsen av NAV-kontoret men det forelå ingen planer for dette på intervjutidspunktet.

Spørsmålet gikk imidlertid på om det var dannet grupper i forhold til videre arbeid med opprettelse av NAV-kontorer i kommunene og da svarte 18 at dette var opprettet i egen kommune. I fylke I. hadde 10 kommuner allerede opprettet slike grupper mens i fylke II hadde 8 kommuner opprettet grupper. 12 kommuner svarte at de ennå ikke hadde opprettet noen grupper og 4 av disse ventet på møte med fylkesdirektøren for å se den framdriftsplanen som fylket anbefalte. I møtet med kommunene skulle fylkesdirektøren legge frem en plan for opprettelse av NAV-kontorer i fylkets kommuner og det var denne planen de fire kommunene ventet på. Fylke I uttalte at fylkesdirektøren skulle komme rundt i fylkene men visste ikke på hvilket tidspunkt. I fylke II var det sendt rundt en liste med datoer for besøk av fylkesdirektøren med fremdriftsplan for opprettelse av kontorer som hovedsak.

7.2 Er forvaltningen/politiker(e) involvert?

Kun 6 av de 30 kommunene hadde politikere direkte involvert i prosessen. De fleste kommunene informerte politikerne men hadde ikke disse med i noen gruppe. Rådmannen eller ordføreren var i noen kommuner deltaker eller leder av grupper. Kommunen som hadde politikere med fordelte seg med tre i hvert fylke. En av kommunene hadde en politisk referansegruppe som kom med innspill til prosjektgruppen.

De fleste kommunene svarte på dette spørsmål at de anså det for riktig å sette fagpersoner inn i gruppene som skulle arbeide med prosessen frem mot opprettelsen av NAV-kontoret. I de kommunene som hadde politikere med var dette naturlig ut fra å sikre kommunens innflytelse i opprettelsen.

7.3 Hvilken framdriftsplan er fastsatt? Hvilke målsettinger ser man for seg?

Kun 8 av de 30 kommunene svarte at de ikke arbeidet med eller hadde en fremdriftsplan eller målsetting. 13 kommuner hadde dette mens 9 var i gang med å arbeide ut en eller ventet på fylkesnivåets avgjørelse om fremdrift.

Mange kommuner uttrykte ønske om eget kontor mens flere av småkommunene ville ha eget kontor for det generelle som de opplevde ennå ikke var fastsatt innhold på. De spesialiserte tjenestene ville de åpne for interkommunalt samarbeid i forhold til.

7.4 Er det nedsatt undergrupper/arbeidsgrupper, og i tilfelle er det definert arbeidsoppgaver for disse?

Bare 5 av de 30 kommunene hadde nedsatt undergrupper. Blant de som har startet arbeidet med prosessen frem mot opprettelsen av NAV-kontoret, det vil si 5 kommuner, hadde de fleste av disse opprettet undergrupper.

Når det gjaldt hvilke oppgaver som skulle arbeides med i undergruppene så var det bare en av de fem kommunene som ikke ennå hadde definert dette.

Blant de som ikke hadde opprettet noen undergrupper var det likevel en av kommunene som hadde arbeidet med hvilke arbeidsoppgaver gruppene skulle ha når de ble opprettet.

7.5 Har kommunen deltatt på møter /konferanser i NAV regi? Foreligger det skriftlige referat fra disse?

NAV har holdt mange møter i det året som NAV-interim bestod. Imidlertid var de fleste av disse møtene beregnet på statlig nivå. Til noen av møtene var fylkesnivået invitert men kommunene utrykte at de oppfattet at de fleste ikke var rettet mot kommunene direkte.

Imidlertid er det 26 av kommunene som har vært på møte hvor NAV var tema. Hvems om innkalte varierte fra NAV-interim til fylkesmann og de lokale kontorer for trygd og arbeid.

Når det gjelder referat fra møtene er det ikke flere enn 15 som sier at slike foreligger. Imidlertid er det ulikt hva man regner som referat. Noen sier at det ligger mye på NAV-interim sin side som kan være som et referat fra de møtene de selv eller andre i kommunen har deltatt på mens andre sier at de selv har skrevet referat og at dette er lagt til gjennomsyn for flere. Enkelte av kommunene har også tilgang til referat fra de møtene som fylkesnivået har deltatt på.

7.6 Har kommunen kontakt med andre kommuner i arbeidet med opprettelsen av NAV-kontor?

En del kommuner søkte om å bli pilotkommune og i den sammenheng hadde de samarbeid med andre kommuner. Imidlertid er det 12 kommuner som sier de har noe samarbeid med andre kommuner også når det gjelder NAV. Som tidligere beskrevet er

det interkommunale samarbeid mellom flere av kommunene. 14 har intet samarbeid om opprettelse av NAV-kontor. Mange uttrykker ønske om å ha eget kontor i kommunen og ser derfor ikke nødvendigheten av samarbeid i prosessen.

Videre er det en kommune som uttrykker at vedkommende ikke vet om kommunen har noe samarbeid. Denne kommunen fungerer i et interkommunalt samarbeid men vedkommende som ble intervjuet hadde altså ingen kjennskap til om dette samarbeidet også arbeidet med saker i forhold til NAV-kontor. En kommune uttrykte at de planla å ta kontakt med nabokommunen for eventuelt å samarbeide om enkelte tjenester.

I svarene til dette spørsmålet er det tydelig at også her venter man noe på hva som skjer fra fylkesnivået. Usikkerhet omkring tjenesteinnhold kommer frem i svarene her. Spesielt gjelder dette spørsmål i forhold til om barnevern og flyktningearbeid skal være tjenester som holdes utenfor eller legges inn som tilbud i NAV-kontoret.

Flere av kommunene uttrykker også ønske om fullverdig NAV-kontor i sin egen kommune.

7.7 Hva mener dere om informasjonen NAV har gitt i forhold til evne til å konkretisere overfor kommunene?

Alle kommunene er enige om at det er mye informasjon spesielt på NAV-interim sine hjemmesider. Avhengig av hvilken plass i kommunens organisasjon vedkommende som ble intervjuet hadde virket det som tilgangen til denne informasjon varierte. Enkelte opplevde at det var en utfordring at en del avgjørelser var tatt på statlig nivå som ville få betydning for kommunene uten at de opplevde å ha vært en del av denne prosessen frem mot vedtak. Noen mener at dette har sin bakgrunn i den manglende oversikt vedkommende kjente i forhold til all informasjonen som er tilgjengelig.

Da det var store mengder og liten aktivitet i forhold til å holde seg à jour med reformens mange dokumenter arrangerte en av kommunene i fylke I, informasjonsmøter hvor NAV-informasjonen ble forenklet og tolket inn i deres kommunes situasjon. Som det ble uttalt så hadde kommunen myndiggjorte medarbeidere som betydde at de skulle holde seg informert selv men dette skjedde ikke.

Noen av kommunene hadde opprettet skrankefellesskap med både Aetat og Trygdeetat og opplevde på bakgrunn av dette at en del av de sakene som ble behandlet i informasjonen hadde kommunen arbeidet seg igjennom. Men tross alt opplevdes dette som positivt da de mente de ville få resultater av dette i selve opprettelsen av NAV-kontoret.

NAV sine opplegg i form av faktaark og samtaleopplegg ble berømmet. Dette ble brukt som utgangspunkt for samhandling om reformen i kommunene. I denne sammenheng ble NAVISEN brukt som positivt eksempel.

Som det fremgår så er det mye godt å si om informasjonen som kommunene opplever å ha fått. Imidlertid er det også noen som påpeker et vanskelig tilgjengelig språk i informasjonen. I den informasjonen som kommer er det beskrevet en del overordnede vyer. Disse er vanskelig å få gjort konkrete i kommunene og oppleve derfor som vanskelig tilgjengelige. Dette er det kun to av kommunene som påpeker og det virker derfor ikke å være et gjennomgående problem.

Pilotkommunene virker å være de som er mest tilfreds med den informasjon som er blitt dem tildelt. De uttrykker at den informasjonen som er kommet har vært relevant og kunne brukes i deres forberedelser. Disse kommunene har vært på flere informasjonsmøter hvor alle pilotkommunene deltok og noen hvor den enkelte kommune/fylke har fått informasjon.

Som avslutning må det sies at flere av kommunene uttrykker at det ikke er så merkelig at de til nå opplever informasjonen som et sett vyer. Tross alt sier de har det vært det statlige nivå som har vært i fokus frem til 1.7.06.

7.8 Andre berørte tema.

Da dette var et telefonintervju ble ikke bare de konkrete spørsmålene besvart (jfr. Vedlegg 1) men det utspant seg også en samtale i forlengelse av intervjuene. Det var spesielt fire områder som dukket opp hos de fleste personer som ble intervjuet. Av 30 kommuner tok 18 opp spørsmål om hvilket tjenesteinnhold som skulle ligge til NAV-kontoret. Det var noe beskrevet, ble det sagt, men stadig var usikkerheten stor fra kommunenes side. Videre ble kulturen i den nye organisasjonen nevnt som en utfordring av 9 kommuner. Dette var et område flere mente måtte tas alvorlig. Det ble

uttrykt at tilnærmingen til å løse brukernes behov var forskjellig. Sosialtjenesten uttrykte uro for om deres faglige skjønn skulle lide mens der hvor noen fra Aetat eller Trygd besvarte spørsmålene var de opptatt av at lover og regler stadig måtte brukes sammen med skjønn i vedtaksfatting. Ulikheten mellom statsetatene og sosialtjenesten ble også uttrykt som bakgrunn for bekymringen, en ulikhet som det knyttet seg mye usikkerhet omkring da man opplevde å ha lite kunnskap om hverandres arbeidsmåter. Det de mente å vite om dette ble uttrykt gjennom stereotypier om de andre.

I 8 av kommunene ble det uttrykt at det i tidligere arbeid var presisert at stat og kommune måtte være likeverdige partnere inn i NAV-kontorene. De som tok dette opp var bekymret for om likeverdighet var utelatt i nyere arbeider. Det var tydelig at betydning av at kommunene kunne delta på like vilkår som staten var av stor betydning. Som tidligere beskrevet var dette før avtalen mellom KS og staten om samarbeidet i NAV-kontorene var vedtatt. Denne avtalen omtaler likeverdigheten i partnerskapet med ordene ”samhandling mellom staten og kommunesektoren som likeverdige partnere” (Rammeavtale, 2006). Beskrivelsen setter likeverdighet på dagsorden men den sier lite om hva dette betyr. Avtalen avklarer prinsipper og lokale avtaler skal føre dette til et mer konkret plan.

Et område som 6 av kommunene var opptatt av var muligheten for å øke og utvikle den rette kompetansen til de som skulle arbeide i NAV-kontoret. Denne utfordringen ble fremsatt av små kommuner med få ansatte i sosialtjenesten. Fremtidige arbeidsoppgaver innen nye områder ville bidra til at kompetansen måtte økes innen ulike områder. I den sammenheng ble det trukket frem at kompetansen det var behov for ennå ikke var klarlagt og dette skapte derfor en utfordring i tenkningen omkring opprettelsen av NAV-kontorene.

8 Fra pilotstudie til videre arbeid

Som angitt tidligere er dette en rapport blant annet fra en pilotstudie og som sådan et utgangspunkt for videre studier av reformen. Som det fremgår så er en del kommuner i venteposisjon i forhold til hva fylkesdirektøren skulle komme med i møtene som var berammet. I samarbeidet er det to parter og den ene parten (staten) har arbeidet med reformen gjennom interimstyre i et år og har derfor lagt føringer som også kommunene må ta hensyn til. Dette samarbeidet er nå regulert gjennom samarbeidsavtale som er inngått mellom staten og Kommunenes Sentralforbund (KS). Imidlertid ble denne først underskrevet i høst og derfor var bare utkast til avtalen tilgjengelig på det tidspunkt da intervjurunden ble foretatt. Denne er overordnet og må arbeides videre med for lokal tilpasning.

Spørsmålet i oppstarten av denne rapporten var hvilke utfordringer kommunene opplevde og det vil bli

I tråd med tenkningen om brukeren i NPM er også de intervjuede opptatt av brukerens stilling i den nye organisasjonen. De er opptatt av dette i forhold til hvilket tjenestetilbud som blir lagt inn i NAV-kontoret fra kommunenes side. Spørsmålet stilles spesielt i små kommuner hvor det av praktiske grunner kan være gunstig å legge flere tjenester inn i NAV-kontoret. Da det mer og mer går frem av dokumentene at det nettopp er i samarbeidet mellom NAV (stat) og kommune at beslutningen om hvilke tjenester som kan inkorporeres skal gjøres, vil denne usikkerheten nok avløses av diskusjoner om temaet i nettopp dette samarbeidet.

Når en ser at bare 5 av 30 kommuner hadde nedsatt undergrupper under prosjektgruppene kan dette bety at det i de fleste kommunene stadig handlet om arbeid på overordnet nivå og lite på det konkrete. I dette kan det ligge en tenkning om at det vil komme mer fra sentralt hold som vil avklare fremdriften mer enn man så på det tidspunkt som intervjuene foregikk. På et møte for Pilotkommunene den 17 og 18. oktober 2006 (Kommunal rapport, 2006) ble det uttrykt at det er brukt og må fremover også brukes mye krefter på praktiske detaljer. Samtidig var alle pilotkommunene samstemte når det gjaldt at det nå var ”behov for å sette fart i arbeidet med å utvikle innholdet i kontoret” (NAV-interim.no/nav/page?id=18 & key=2144).

Om en ser på hvilke kommuner som har kommet langt i arbeidet og hvilke som har kommet kortere er det et klart skille mellom de store bykommunene og de små

landkommunene. Landkommunene har ofte hatt interkommunale samarbeid i flere år, likevel er det nytt at det er mulighet for samarbeid innen velferdsetatene i den enkelte kommune. Dette har blant annet sin bakgrunn i hvilke nivå som har hatt ansvar og hvor de ulike kontorene har vært plassert. Slik er det flere praktiske årsaker til å vente men man kan jo òg spørre om det her også ligger noe motstand mot endring. Det har skjedd mange endringer innen ulike områder i landet og ikke alle synes å ha hatt den ønskede effekt. Noen endringer er åpne og andre har vært mer lukket.

Med utfordringene fra pilotstudien som bakteppe kan mange spørsmål i forhold til en videreføring av forskningsprosjektet stilles. Gjennom case studier av noen kommuner som på det tidspunkt pilotstudien ble utført var kommet ulikt i arbeidet mot etableringen av NAV-kontoret kan ulike problemstillinger tas opp.

Ut fra dette bakteppe kan en studie av kommuners vei gjennom prosessen frem mot et virksomt NAV-kontoret i deres kommune, være av betydning. Har det for eksempel noen betydning om de var startet tidlig eller ikke hadde startet organiseringen av fremdrift i det hele tatt på det tidspunkt de ble intervjuet til pilotundersøkelsen, i forhold til hvor hurtig og effektivt deres gjennomføring av opprettelsen av kontor vil foregå.

I tillegg til å undersøke prosessen frem mot opprettelsen av NAV-kontorene vil de fire områdene som kom frem i samtalen kunne være utgangspunkt for videre forskning. Det er blant annet beskrevet hvordan skjønnsutøvelse har ulik fremtreden i de ulike velferdsyrkene (Jessen, 2005). Betydningen av å kombinere skjønnsutøvelse og regelforvaltning vil kunne bli av betydning i NAV-kontorene. Trygd og Aetat har tidligere foretatt vedtak for en stor del ut fra regler, lover og bruk av skjønn gjennom forvaltningen av disse. Når det gjelder sosialtjenesten har denne i større utstrekning hatt mulighet for å bruke skjønn med basis i profesjonskunnskap i sine avgjørelser og vedtak samtidig som man fulgte lov om sosiale tjenester. Problemstillingen regelforvaltning kontra skjønnsutøvelse i vedtaksfatting er av de områdene som kan måtte arbeides med for å fatte de riktige vedtak for dem som er avhengig av den samhandlingen som det nå legges opp til gjennom reformen. I min undersøkelse kom det frem i omtalen av kultur at det var stor usikkerhet i forhold til hvordan de andre partene foretok vedtak. Noen oppfattet at sosialtjenesten lot skjønnsutøvelsen gå foran lover og retningslinjer mens andre mente trygd og Aetat var opptatt av å bruke lover og retningslinjer uten at skjønnen hadde noen verdi. Ingen av disse ytterpunkter er

sannsynligvis riktige men i omtale av kultur kan det være av betydning å finne ut på hvilken måte skjønnnet har betydning i vedtaksfatting men som beskrevet så har man ulik inntak til skjønnsutøvelsen. I den nye velferdsmeldingen blir det presisert at det er av betydning at kunnskap om forvaltnings- og regelverk er tilstede men også at man tar vare på skjønnsutøvelsen i vedtakene som gjøre. Området omtales under kapitlet om nødvendig kunnskap i NAV (st.mld.9(2006-2007)).

Tjenesteinnholdet i kontorene er beskrevet til en viss grad i rapportene fra NAV-interim. De skal tilpasses det lokale og det betyr at det er behov for en forhandling mellom NAV og kommunene om hvilke tjenester fra sosialtjenesten som skal inn. På hvilken måte en slik forhandlingsrunde vil bli foretatt kan også være en inngangsport til å undersøke kulturen som opprettes og på hvilken måte man i de ulike kontorene beslutter å arbeide med denne. Da tjenestetilbudet var et av områdene for bekymring blir det også spørsmål om hvilke tjenester som velges inn i de ulike kontor og hvilke som legges utenfor. Hvilke begrunnelser blir gitt for dette.

Likeverdigheten mellom NAV og sosialtjenesten i kommunene er omtalt i overordnede vendinger. Det kan være utfordrende å se om dette blir tatt direkte inn i forhandlinger i forhold til kultur og innhold når det gjelder tjenester. En utfordring kan bli hvordan man nå kan fatte vedtak i forhold til brukere med behov innenfor både NAV og sosialtjenesten, ut fra ulike innfallsvinkler til bruk av skjønn. På hvilken måte kommer man fram til en felles forståelse av situasjon og hvilken betydning vil dette kunne ha for vedtaket, kan være en innfallsvinkel.

Samtidig som kompetanse innen de ulike roller er beskrevet er det stadig spørsmål omkring mulighet for ytterlige perfeksjonering når det gjelder kompetanse. Uavhengig av hvilken etat man kom fra kan behovet for ny kompetanse melde seg. De ulike rollene er som sagt beskrevet i forhold til innhold. Dette betyr at kompetansen i de ulike rollene må følge innholdsbeskrivelsen. I kontorer hvor mange tjenester er inne og det kanskje ikke er så mange ansatt vil dette kunne skape behov for ny kompetanse.

Et fokus som ikke er tatt opp i denne rapporten er reformarbeidet i de andre nordiske landene velferdstjenestene. Dette kan være et område for undersøkelse på lengre sikt. I første omgang vil det være aktuelt å gjøre casestudier av utvalgte kommuner i deres gjennomføring av reformen på kommunalt nivå.

Litteratur

- Alsop, Ruth (2005): *Empowerment in practice: From Analyses to Implementation*. Herndon, VA, USA.
- Andersen, Jørgen Goul, Anne_Marie Guillemard, Per H. Jensen & Birgit Pfau-Effinger (2005): *The Changing Face of Welfare. Consequences and outcomes from a citizenship perspective*. Policy Press, Great Britain.
- Baldersheim, H. & M. Øgård (1997): *Omstillingsledelse i kommunene – arena for den politiske fornuft*. I Byrkjeflot, Haldor(1997): *Fra styring til ledelse*. Fagbokforlaget.
- Bay, Ann-Helen & Tale Hellevik: *Kompetanse- og utdanningsbehov innenfor trygde- og arbeidsetaten*. NOVA-rapport 11/02.
- Besl.O.nr.133(2004-2005): *Vedtak til lov om interimsorganisering av ny arbeids- og velferdsforvaltning*.
- Brukermedvirkning i NAV. Bakgrunn, begrunnelse og forståelse*. NAV-interim, konseptutvikling. 22.06.2006
- Busch, Tor, Erik Johnsen, Kurt Klaudi Klausen & Jan Ole Vanebo(red)(2005): *Modernisering av offentlig sektor. Utfordringer, metoder og dilemmaer*. 2.utg. Universitetsforlaget.
- Fylkesarbeidskontoret i Rogaland(1977): *75 år i forvandlingens tegn*. Dahle offset A/S, Sandnes.
- Hughes, Owen E. (2003): *Public Management and Administration. An introduction. Third edition*. Palgrave Macmillan, USA.
- Høybråten, Dagfinn (2005): *Ny arbeids og velferdsforvaltning. Kortversjon av st.prp.nr.46*
- Intensjonsavtale om et mer inkluderende arbeidsliv 2006-2009*. Regjeringen v/ Arbeids- og sosialdepartementet.
- Inst.S.nr. 198 (2004-2005) *Innstilling fra sosialkomiteen om ny arbeids- og velferdsforvaltning*.
- Jacobsen, Dag Ingvar & Jan Thorsvik(2005): *Hvordan organisasjoner fungerer. Innføring i organisasjon og ledelse*. Fagbokforlaget.
- Johnsen, Hans Christian Garmann(2005): *Fra forvaltning til dialog*. Høyskoleforlaget.
- Kjønstad, Asbjørn, Aksel Hatland & Bjørn Halvorsen(red)(1995): *Det norske trygdesystemet. Fortid, nåtid og framtid*. adNotam Gyldendal.
- Lov om sosiale tjenester m.v.(sosialtjenesteloven)* Lov av 28.november 2003. nr.99. Trådte i kraft 1.1.04

- Lysestøl, P.D., Anne-Lise Sverdrup & Jon Aarseth (1992): *Sosialhøgskolen, Trondheim 1962 – 1992. Jubileumsskrift*. Heimdal.
- Moseng, Ole Georg (2003): *Det offentlige helsevesen i Norge. Del 1. Ansvar for undersåttens helse. 1603 – 1850*. Universitetsforlaget.
- NAV-interim: *Overordnet plan for NAV-interim. Etablering av Ny arbeids- og velferdsforvaltning* 16.11.2005.
- NOU 2004:13: *En ny arbeids og velferdsforvaltning*. Oslo Arbeidskontor 50 år, 1898 – 17. januar – 1948. J. Chr. Gundersen, boktrykkeri.
- Ot.prp.nr.47(2005-2006) *Om lov om Arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven)*.
- Page, Stephen (2005): *What's New about the New Public Management? Administrative Change in the Human Services*. Public Administration Review, november/December 2005, Vol.65, No 6
- Rammeavtale mellom KS og Arbeids- og Innkluderingsdepartementet. 21.04.2006.
- Rammeplan og forskrift (1999): *Sosionomutdanningen*. Kirke- utdannings- og forskningsdepartementet.
- Rapport MP5 NAV-interim: *Tjenesteinnhold i NAV-kontor*. 14.03.06
- Rapport MP 7 NAV-interim: *Nye roller i NAV-kontor*. 23.06.06
- Rapport MP 8 NAV-interim: *NAV arbeids- og velferdskontor. Overordnet beskrivelse av innhold, oppgaveløsning og organisering*. 04.04.06.
- Rapport MP 10 NAV-interim: *Standard statlig tjenestemeny for NAV-kontor*. 28.04.06
- Rapport MP25 NAV-interim: *Prosjekt Produksjons- og spesialenheter. Overordnet konsept for spesialenheter i NAV*. 5.9.2006.
- Rapport MP 29 NAV-interim: *Forslag til kompetansekrav for Nye arbeids- og velferdskontorer*. NAV 7.2.06
- Schou, Ingjerd (2004): *Kompetanseutfordringer i en ny arbeids- og velferdsforvaltning. Åpningsinnlegg på konferansen om Kompetanseutfordringer i en ny arbeids- og velferdsforvaltning*. 14.04.2004.
- Schiøtz, Aina (2003): *Folkets helse – landets styrke. 1850 – 2003*. Universitetsforlaget.
- Seip, Anne-Lise (1994): *Veiene til velferdsstaten. Norsk sosialpolitikk 1920 – 75*. Gyldendal Norsk Forlag.
- Sehested, Karina (2002): *How New Public Management reforms challenge the Roles of Professionals*. International journal of Public administration, Vol.25, No 12, pp1513 – 1537.

- Seip, Anne-Lise (1994): *Veiene til velferdsstaten. Norsk sosialpolitikk 1920 – 75*. Gyldendal norsk forlag.
- Stamsø, Mary Ann (2005): *Velferdsstaten i endring. Norsk helse- og sosialpolitikk ved starten av et nytt århundre*. Gyldendal Akademiske.
- St.meld.nr.14(2003-2004): *Samordning av Aetat, trygdeetat og sosialtjenesten*.
- St.meld.nr.39(1991-92). *Attføringsmeldingen*
- St.meld.nr.35(1994-95): *Velferdsmeldingen*
- St.prp.nr.46(2004-2005): *Ny Arbeids- og Velferdsforvaltning*.
- Thorsvik, Jan & Thor Øivind Jensen(2002): *Regjeringens 4-årige langtidsprogram I Norge 1945 – 2005*. Særtrykk nr. 14(2002) Universitetet i Bergen.
- Villadsen, Kaspar(2004):*Det sociale arbejdets genealogi. Om kampen for at gøre fattige og udstødte til frie mennesker*. Hans Reitzels forlag. København.
- Willumsen, Elisabeth(red)(2005): *Brukermedvirkning! Kvalitet og legitimitet i velferdstjenestene*. Universitetsforlaget.
- Øgård, Morten(2001): *Forvaltningsinnovasjon i de Nordiske regionene/kommunene: I felles takt mot New Public Management?* Inst. for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Øgård, Morten(2005): *New Public Management – fornyelse eller fortapelse av den kommunale egenart?* I Baldersheim, H. (2005): *Det kommunale laboratorium*.2.utgave. Fagbokforlaget.
- Øverbye, Einar(2004):*Hva kan vi lære av Danmark. Sosialforvaltning i en desentralisert velferdsstat*. NOVA Skriftserie 2/2004.

Internettadresser:

www.NAV-interim.no

Vedlegg 1. Spørsmål til kommunene:

1. Er det opprettet noen komité/ prosjektgruppe i forhold til opprettelsen av NAV-kontor i kommunen?
2. Er forvaltningen/politiker(e) involvert?
3. Hvilken framdriftsplan er fastsatt? Hvilke målsettinger ser man for seg?
4. Er det nedsatt undergrupper/arbeidsgrupper, og i tilfelle er det definert arbeidsoppgaver for disse?
5. Har kommunen deltatt på møter /konferanser i NAV regi? Foreligger det skriftlige referat fra disse?
6. Har kommunen kontakt med andre kommuner i arbeidet med opprettelsen av NAV-kontor?
7. Hva mener dere om informasjonen NAV har gitt i forhold til evne til å konkretisere overfor kommunene?

Vedlegg 2. Svar fra kommunene

Spørsmål 1.:

Er det opprettet noen komité/ prosjektgruppe i forhold til opprettelsen av NAV-kontor i kommunen?

Fylke I	
I-A	Opprettet prosjektgruppe ved nyttår 2005/2006
I-B	Ja der er opprettet en gruppe
I-C	Har tjenestetorv som er samarbeid mellom tidligere Aetat og Trygd. Sosialkontoret involvert ift. konkrete saker. Leder av torget er rådmannen.
I-D	Nei
I-E	Nei
I-F	Nei
I-G	Kommunen har i samarbeid med annen kommune etablert en skranke i forhold til arbeid, trygd og sosial. Er derfor i venteposisjon for å se hvilke tjenester som skal inngå i NAV-kontoret. Dette gjelder spesielt tjenester innenfor sosial.
I-H	Plangruppe opprettet bestående av NAV-trygd og NAV-arbeid og kommunalsjefen.
I-I	To personer i kommunen utgjør en gruppe som ser på ombygninger etc.
I-J	Arbeidsgruppe opprettet. Gruppen består av sjef for tidligere Aetat, sjef for tidligere Trygd, fagleder for sosialtjenesten og fagleder for familie og oppvekst.
I-K	Prosjektgruppe opprettet og består av helse- og sosialsjef, sosialleder, NAV-arbeidsleder og NAV-trygdleder.
I-L	Kommunen er pilotkommune og har nedsatt styringsgruppe med rådmannen som leder. Det skal ansettes leder for piloten Intervjuer til stillingen foregår i uke 35. Ikke sikker på om vedkommende kan være ansatt til den 1.oktober som er oppstartsdato for pilotkontoret.
I-M	Opprettet en gruppe med 5 personer.

I-N	Har opprettet arbeidsgruppe.
I-O	Opprettet gruppe. Gamle etater representert.
Fylke II	
II-A	Rådmann, ass. Rådmann og sosialsjef er medlemmer av gruppe. Kommunen har samarbeidet med en annen kommune i forhold til at Aetat har kommet opp en gang i uken. Denne dag har sosial og trygd samt Aetat tatt seg av saker som har hatt behov for en samlet vurdering. Det betyr at de på sett og vis har hatt et skrankefellesskap men kun i forhold til på forhånd avtalte saker.
II-B	Gruppe opprettes og konstitueres på et møte avholdt den 6.9.06
II-C	Opprettet prosjektgruppe, samt referansegruppe og 4 arbeidsgrupper. Ad hoc grupper brukes ved behov. Dette kan for eksempel være i forhold til så praktiske ting som valg av gardiner. Felles NAV-ekspedisjon fra juni 06.
II-D	Nei
II-E	Det er opprettet styringsgruppe bestående av rådmann, NAV-direktør, repr. Sosialtjenesten og representant NAV-trygd og arbeid. Videre skal det opprettes prosjektgrupper som skal ta seg av ulike områder som skal inn i NAV-kontoret.
II-F	Det er opprettet en styringsgruppe samt prosjektgruppe.
II-G	Kommunen hadde møte med Elisabeth Blørstad nettopp og det skal opprettes en gruppe til å arbeide med utviklingen. Videre skal nødvendige arbeidsgrupper etableres.
II-H	Gruppe opprettet. Medlemmene er: Distriktsarbeidssjef, Helse og sosialsjef, Faglig leder sosial, tillitsvalgte fra stat og kommune, samt leder.
II-I	Ja
II-J	Kommunen skal sammen med flere andre kommuner møte fylkesleder i NAV Elisabeth Blørstad den 8.9. Etter dette vil man starte arbeidet med utviklingen

	av NAV-kontoret
II-K	Ja – komité opprettet.
II-L	Gruppe opprettet vår-06. Mandat er å utarbeide hvilke tjenester som skal ligge til kontoret. Samt lokalisering og bemanning. Mandatet sakal tas opp til vurdering etter samtale med NAV-fylke.
II-M	Ja
II-N	Skulle ha møte med Fylkesdirektør Nav på torsdag den 7.9.06. Da blir gruppe besluttet. Den skal bestå av to fra NAV, to fra kommunene, en tillitsvalgt fra kommune og en tillitsvalgt fra stat.
II-O	Nei

Spørsmål 2.

Er forvaltningen / politikere involvert?

Fylke I	
I-A	Blir orientert.
I-B	Nei
I-C	Nei
I-D	Ordfører har ansvaret.
I-E	Nei
I-F	Nei
I-G	Nei
I-H	Nei
I-I	Nei. Tar stilling til dette senere.
I-J	Informeres.
I-K	Ordfører er i overordnet gruppe.
I-L	Ja. Både i faggrupper og i ansattegrupper.
I-M	Nei
I-N	Nei
I-O	Nei
Fylke	

II	
II-A	Nei
II-B	Nei
II-C	Ja
II-D	Nei
II-E	Nei
II-F	Har en politisk referansegruppe
II-G	Nei
II-H	Nei
II-I	Nei
II-J	Nei
II-K	Kaller komiteen en politisk komité bestående av rådmann, ass.rådmann og levekårssjef.
II-L	Nei
II-M	Nei
II-N	”Regner med det”
II-O	Nei

Spørsmål 3:

Hvilken fremdriftsplan er fastsatt? Hvilke målsettinger ser man for seg?

Fylke I	
I-A	Fremdriftsplan: Samarbeide fra 1.2.07. Formelt opprettet kontor høsten-07 Målsettinger: Beslutninger skal gjøres i samhandling mellom NAV og kommunen.
I-B	Målsetting: høst 2007.
I-C	Nei
I-D	Det foreligger ingen framdriftsplan. Felles opplegg med Setesdalsregionen. Dette betyr alle kommunene får kontor men spesialisttjenester samarbeides det om.
I-E	Nei
I-F	Nei

I-G	Arbeider med å se på hvilke tjenester som skal være i NAV-kontoret. Dette arbeidet skal være ferdig i slutten av oktober.
I-H	Kontor skal være opprettet innen utgangen av 2008.
I-I	Ønsker møte med fylkesdirektør før de går videre.
I-J	Mål: En skranke i kommunen, En helhetlig tenkning i forhold til brukerne Etter SATS meldingen ble det opprettet en gruppe som arbeidet med fremdrift mot denne endringen. Imidlertid er den lagt ned etter de mange endringer som kom. Blant annet var kommunene beskrevet som vertskommuner tidligere mens de nå ikke er beskrevet som dette. Man har ønske om at NAV-kontoret skal være oppe i løpet av 2008.
I-K	I første omgang har de et OS-prosjekt. Dette ser på organiseringen av hele kommunen. Dette prosjektet skal være ferdig til jul. Etter jul skal det arbeides med organiseringen av NAV-kontor. Ingen plan for når kontoret skal være etablert.
I-L	Igangsetting av NAV-kontor 1.oktober 06. Pilotkommune
I-M	Det arbeides med fremdriftsplan.
I-N	Forholder seg til fristen 2009, men ønsker 2007 Er avhengig av Tvedestrand som er pilot. Har samarbeid med T. ift. informasjon om NAV. Trygd og sosial har felles kontor med leder i Tvedestrand.
I-O	Samarbeidsavtale med fylke. Satser på felles skranke i 2007(vår).
Fylke II	
II-A	Plan om fysisk flytting inn i felles kontor sommeren 2007.
II-B	Ønske er å åpne kontor h-06 eller årsskiftet 06/07.
II-C	NAV-kontor fra 1.okt.06 Kommunen er NAV-pilot kommune. Kontoret skal være operativt fra 1.oktober 2006. Det er lagt ut referater fra de ulike gruppene på nettet til info. Her er det også lenker til NAV sidene ellers.
II-D	Ingen foreløpig. Møte med NAV-dir. den 8. september.
II-E	Ingen undergrupper foreløpig. Mål for igangsetting er slutten av 2008.
II-F	NAV-kontor i 2008.

II-G	Mål for igangsetting: 1.1.09 Kommunen bygger nytt hus til bl.a. bibliotek. Når dette er flyttet ut vil det bli plass til NAV-kontor i de gamle lokalene.
II-H	Tidligst siste halvdel av 2007.
II-I	Opprette kontor 07/08 nok mest sannsynlig 08 Det er satt opp profil som følger den som fylkesdirektør presenterte ved møte.
II-J	Ingen
II-K	Komiteen har fastsatt møter fremover i henhold til møteplan i kommunen. Det vil mest sannsynlig i løpet av h/v-07 opprettes et prosjekt med styringsgruppe, arbeidsgruppe, prosjektleder etc. NAV-kontor skal opprettes når nytt rådhus står ferdig, senest innen utgangen av 2009.
II-L	Nei
II-M	Ønske om kontor fra 1.1.08.
II-N	Søkte pilot. Høsten 07 er målsetting.
II-O	Forholder seg foreløpig til fylkesplanen.

Spørsmål 4:

Er det nedsatt undergrupper/arbeidsgrupper, og i tilfelle er det definert arbeidsoppgaver for disse?

Fylke I.	
I-A	<p>Fokusgrupper hvor Aetat, Trygd og Kommunen deltar. Arbeidsoppgaver definert gjennom prinsipper.</p> <p>Internt i kommunen ble det opprettet egen prosjektgruppe bestående av sosial, flerkultur og tillitsvalgte. Disse arbeidet i forhold til tre perspektiv.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Tydeliggjøre arbeidsprosesser, 2. Hvordan takle ulike holdninger og

	<p>3. Gjennomtenke disse holdningene.</p> <p>Det er nå etablert et samarbeid mellom tidligere Aetat, Trygd, rådmann og fylkesdirektør. Disse har beslutningsmyndighet. Gruppene har organisert fellessamlinger med alle ansatte i A, T, S. Fokus skal være innhold i tjenestene, etableringen av kontor og kompetanse og kultur. Det foregår drøftinger om evt. opprettelse av fellesskrankei oktober. Dette drøftes med flerkultur, sosial og servicesentret.</p>
I-B	Undergrupper bemannet. Arbeidsoppgaver ennå ikke definert.
I-C	Nei
I-D	"De" snakker sammen. (de= trygd, sosial og rådmann)
I-E	Nei
I-F	Nei
I-G	Nei
I-H	<p>Tre arbeidsgrupper;</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Kultur og kompetanse, laget plan for fremdrift og tiltak. 2. Tjenesteinnhold 3. Lokalisering. <p>Plan for de to siste gruppenes arbeid skal være ferdig i november 2006.</p>
I-I	Nei
I-J	Nei
I-K	Nei
I-L	Tjenestene flyttet konkret sammen i vår. Det arbeides med en samarbeidsavtale mellom NAV og kommunen. I denne blir det blant annet beskrevet plikt til å utarbeide kompetanseplaner.
I-M	Nei
I-N	Nei
I-O	Nei. Noen grupper arbeider med en plan. Ingen målsettinger ennå.
Fylke II	
II-A	Nei
II-B	Nei

II-C	Ressursgruppe og ansattegrupper nedsatt. Disse er undergrupper under prosjektgruppa. Det skal nedsettes referansegrupper hvor brukergruppen skal delta. Ad hoc grupper brekes i ting som skal avgjøres hurtig.
II-D	Nei
II-E	Nei. Ingen undergrupper ennå.
II-F	Nei
II-G	Diskuterer hva slags løsning som skal velges.
II-H	Ikke nedsatt ennå Det skal opprettes både arbeidsgrupper og referansegrupper. To referansegruppene skal bestå av brukerorganisasjoner og tillitsvalgte.
II-I	Nei
II-J	Nei
II-K	Nei
II-L	Ikke opprettet ennå.
II-M	Nei
II-N	Undergrupper ikke nedsatt men arbeidsoppgaver skal være; lokalisering, kultur og IT i første omgang.
II-O	Nei.

Spørsmål 5:

Har kommunen deltatt på møter/konferanser i NAV- regi? Foreligger det noe skriftlig referat?

Fylke I	
I-A	Kommunen har deltatt på et par møter i NAV regi. Referat finne spå NAV sin nettside.
I-B	Deltatt. Referat fra møtene mottatt og referert på fylkesmøtene
I-C	3.møter.
I-D	Møter holdes møter men ingen referater.
I-E	To møter som NAV fylke har innkalt til.
I-F	Kun konkrete saker refereres
I-G	Ja
I-H	Deltatt på NAV verkstedene fra ledelsesside. Har arrangert seminar for alle

	ansatte i NAV trygd og arbeid, og sosial. Skal arrangere seminar 19 og 20. oktober sammen med en annen kommune i fylket og to andre kommuner. Det foreligger referat fra møter. Det har vært mye aktivitet blant annet kafédialoger over ulike tema. Disse er alle skriftliggjort slik at de brukes aktivt av ansatte. Det går ut et flygeblad til alle ansatte som omtaler alt som skjer i forhold til reformen lokalt.
I-I	Et par lokalt og på fylkesnivå. Vet ikke om noen referater.
I-J	Møtt på alle møter de er invitert til. Har selv skrevet referat.
I-K	Fylkesnivå innkalt. Referat foreligger på fylkesmannens side på nettet.
I-L	Deltatt på spesielle møter for pilotkommunene.
I-M	To møter. Referat foreligger.
I-N	Deltatt på noen møter. Referat fra et møte.
I-O	Det har vært temamøter med fylkeslege hvor NAV har vært emne.
Fylke II	
II-A	Man har deltatt på de møter det har vært innkalt til.
II-B	I forbindelse med KS aktivitet har kommunaldirektøren deltatt.
II-C	Disse var da kommunen ble utnevnt til pilot sammen med andre pilotkommuner. Møtene ble holdt i Oslo og på Værnes.
II-D	Et interkommunalt informasjonsmøte. Fem kommuner deltok.
II-E	Har ikke samarbeid i forhold til å ha felles kontor men samarbeid for å utvikle se på hverandres prosesser. Studiebesøk i Trondheim, skal på besøk til Grimstad og Bergen. Ok, men deltatt litt lite. Vært på et møte hvor NAV-direktør og KS deltok sammen med kommunen.. Vet ikke om referat.
II-F	Invitert og deltatt på NAV møte.
II-G	Ja på NAV-interim møte med rådmenn. Samt et møte med fylkesdirektør i NAV. Det foreligger referat på beslutninger
II-H	Ja

II-I	Arbeidet i grupper og notater samt opplegg for dette er tilgjengelig. Ingen referat.
II-J	Møte med tidligere Trygde og Arbeidsdirektører. Ingen referat.
II-K	Deltatt på de det har blitt innkalt til. Kjenner ikke til noen referater.
II-L	Nei
II-M	Vært på møter i KS regi. Skriftlig referat foreligger.
II-N	Ja vært på møter. Referat foreligger.
II-O	Vært på møter på fylkesplan. Ingen referat. Har vært informasjonsmøter.

Spørsmål 6:

Har kommunen kontakt med andre kommuner i arbeidet med opprettelsen av NAV-kontor?

Fylke I	
I-A	Kommunen har invitert en annen kommune til å delta på møter. Dette for å være orientert om denne kommunens prosess.
I-B	Deltatt gjennom KS.
I-C	Kun snakket om at det er en mulighet Forholder seg til avtalen som KS har laget med NAV. Ellers er det usikkerhet i forhold til hva opprettelsen av NAV-kontoret skal styres ut fra. Kommunen er en liten kommune med ansatte som har oppgaver på tvers av det som beskrives i NAV. Barnevern er et slikt område. Når en person sitter med både barnevern og utbetaling av økonomisk sosialstønad, hvor hører da barnevern hjemme? Innenfor eller utenfor NAV.
I-D	Kun snakket om at det er en mulighet Forholder seg til avtalen som KS har laget med NAV. Ellers er det usikkerhet i forhold til hva opprettelsen av NAV-kontoret skal styres ut fra. Kommunen er en liten kommune med ansatte som har oppgaver på tvers av det som beskrives i NAV. Barnevern er et slikt område. Når en person sitter med både barnevern og utbetaling av økonomisk sosialstønad, hvor hører da barnevern hjemme? Innenfor eller utenfor NAV.

I-E	Har hatt møter med andre kommuner. Dette har vært samtalemøter. Ingen referat.
I-F	¹ Kommunene i midtre og austre del av fylket har et samarbeid gjennom sine personalsjefer. I den sammenheng er det startet et prosjekt "Jeg blir" i samarbeid med HiA.
I-G	Samarbeider med nabokommune nå. Vet ikke helt hvordan dette fortsetter. Ny felles leder for NAV ansatt.
I-H	Nei
I-I	Hadde kontakt med nabokommune. Disse søkte men fikk ikke pilot. Snakket om samarbeid med annen kommune. Ønsker imidlertid et fullt NAV kontor i egen kommune.
I-J	Ingen konkret kontakt på nåværende tidspunkt Regner med at det opprettes kontakt med to nabokommuner. Aetat har nå kontor i en kommune, og dette betjener egen samt to andre kommuner.
I-K	Kommunen har samarbeid med andre kommuner generelt men ikke noe formalisert i forhold til NAV.
I-L	Nei
I-M	Nei
I-N	Ja. Samarbeid men ikke direkte i forhold til NAV.
I-O	Ikke annet enn det som er tatt initiativ til av fylkesmannen. Fylket har en koordinator for opprettelsen av NAV kontor..
Fylke II	
II-A	Kontakt med Småkommuneforum også i denne saken. Det blir nok ikke aktuelt med interkommunalt samarbeid slik det ser ut nå. Dette anses som et politisk vedtak og er ikke inne i deres arbeid nå.
II-B	Søkte pilot i samarbeid med annen kommune. Siden dette ble avslått har det

	ikke vært noe samarbeid.
II-C	Hatt to møter med pilotkommuner i Aust-Agder og Rogaland.
II-D	Nei. Men har interkommunal kontakt i forhold til barnevern.
II-E	Nei
II-F	Kun i forhold til informasjonsutveksling.
II-G	Det er avholdt felles møter med informasjon Ser ikke bort fra at det på et eller annet nivå vil bli samarbeid mellom kommuner. Man har et godt interkommunalt samarbeid om andre ting allerede.
II-H	Jevnlig kontakt med pilotkommunen
II-I	Samarbeider med andre kommuner gjennom Praxis sør. Dette samarbeid er ikke i forhold til opprettelse av kontor.
II-J	Nå samarbeides det om informasjon. Vet ikke hvordan dette blir senere.
II-K	Det planlegges befaring til pilotkommunen
II-L	Nei
II-M	Kontakt med knutepunkt Sørlandet, kommunene, ikke direkte i forhold til NAV.
II-N	I tiden før søknad om pilot var det en del samarbeid. Ønsker eget kontor. Trekker på erfaring fra interkommunalt samarbeid.
II-O	Det har vært informasjonsmøter hvor kommunen har møtt tilgrensende kommuner vinteren 2006.

Spørsmål 7:

Hva mener dere om informasjonen NAV har gitt i forhold til evne til å konkretisere overfor kommunene?

Fylke I	
I-A	Det er mye materiale. ¹ Problemet med at det er tatt en del beslutninger på statlig nivå til tross for at dette var ment å ligge i kommunen NAV-interim hadde i utgangspunktet overordnede perspektiv. Imidlertid opplever kommunene at det tas beslutninger som da endrer noe av tenkningen. For

	<p>eksempel ble det lagt opp til at kommunen i utgangspunktet både kunne ha produksjonsenheter og spesialenheter. Når beslutningen forelå ble dette endret til kun spesialenheter. Resten skulle ligge på 2.nivå.</p> <p>¹ Når det gjelder informasjonen og lesing av denne så har kommunen myndiggjorte medarbeidere. Hvilket betyr at de skal holde seg informert og oppdatert. Til tross for at kommunen opprettet nettsider med sentral NAV info og sider med intern info sp ble dette ikke lest. Derfor har man nå møter hver uke hvor informasjon forenkles og tolkes inn i den lokale struktur.</p>
I-B	Praktisk nyttig som utg. pkt. for samtale
I-C	Mye kommet – lite brukt
I-D	<p>Vanskelig å få overblikk. Det produseres enormt med sider. ¹ I denne fasen er mye ikke på plass. Dette skaper store frustrasjoner. Man vet ikke hvem som gjør hva og hvem som er ledelsen.. Opplever mye fokus på organisasjon og lite på bruker/klient. Mye ”støy i systemet” dette gjør at entusiasmen daler.</p>
I-E	<p>Ingen direkte konkrete bruk av info. ¹ Ønsker å følge intensjonen i forhold til å bli en likeverdig partner. Ingen tanker om hva dette innebærer. Men ser reformen som spennende.</p>
I-F	Veldig bra
I-G	<p>Vanskeligheten med den info som er gitt er at den omtaler utfordringer som kommunen opplever de er igjennom. ¹ Info har gått mye på angstberedskap i forhold til endringen. Dette har kommunen arbeidet med og opplever seg å være igjennom i forhold til opprettelsen av deres felles skrankefunksjon.</p> <p>Ellers er det jo en nasjonal reform og derfor er info ikke direkte rettet mot kommunene. Dette er ok men selvsagt er det usikkerhet spesielt i forhold til hvilke tjenester som skal ligge til det nye kontoret. Videre er det jo en del lovverk som hindrer sammenslåing. Dette arbeides det med nå.</p>
I-H	<p>Fra interimsstyret sentralt. Bra info.</p> <p>Mye god info fra KS gjennom faktaark.</p> <p>Fra NAV lokalt i A-A har det vært lite. ¹ Relevant i forhold til prosess. Opplevelsen i kommunen er at de selv har måttet ta kontakt til leder av NAV på fylkesnivå. Derfra har det kommet null informasjon. Har hatt et møte</p>

	<p>med direktør i A-A. Dette på grunn av en uoverensstemmelse og ikke som informasjonsmøte.</p> <p>Det er god dialog innad i kommunen og mellom kommune og stat i ft. Prosessen. Det er stor medvirkning fra ansatte. Men ingen direkte kontakt ift. utredningsarbeidet til NAV-dir. Vil ikke la seg dirigere, tanken om partnerskap holdes høyt.</p>
I-I	Navisen er informativ. Informasjonen om samtaleopplegg er også bra.
I-J	<p>Opplever beskrivelse i form av vyer. Lite konkret som kan brukes direkte. ¹</p> <p>Møte med NAV-Aust-Agder gjorde dette inntrykk mer befestet. (En pinlig affære). Informasjonen ikke særlig nyttig. For lite konkret. Ønske omen mer drastisk endring. Dette ble for mye organisasjon og for lite bruker. Spesielt i forhold til dem som ikke kan ut i arbeid.</p>
I-K	<p>Tosidig:</p> <p>Overveldende og info. Består for en stor del av uavklarte avklaringer. Kun det overordnede er besluttet.</p>
I-L	<p>Mye informasjon Språket er vanskelig tilgjengelig. ¹ Utfordringer som Tvedestrand ser er spesielt det å få de ulike kulturene til å fungere sammen. Virkemiddelapparatet er ulikt hos de tre aktørene og det blir utfordrende å få disse til å kjøre sammen. Slik blir også ledelsesfunksjonen en utfordring.</p>
I-M	Lite konkret. Info. Lite brukbart.
I-N	<p>Til dels bra. Navisen er bra.</p> <p>Nett rotete og lite konkret. ¹ Opplever frustrasjon ift. –hvor skal de syke sosialklientene høre hjemme, opplever at helsedelen blir borte.</p>
I-O	<p>Noe svevende, mye strategi lite praktisk. Opplever Tiltak.no som mer nyttig. Og Norsk Helse og sosiallederlag sin info mest praktisk.</p>
Fylke II	
II-A	<p>God info. ¹ Frem til 1.7. var det mest arbeid mot en statlig samordning og dermed ikke så mye i forhold til kommunene. Dette kommer nå. Reformen er god og dette har vist seg gjennom den type samarbeid man har hatt til nå.</p>

II-B	God informasjon. Oppleveres som brukbar i arbeidet fremover .
II-C	NAV har vært dyktige til å formidle stoff ut. En må si hva som har relevans for den enkelte kommune. Kommunen har det som en betingelse at dokumentene fra NAV blir brukt som grunnlag. De har hatt flere informasjonsmøter hvor det er lagt vekt på å få et felles ståsted før kontoret opprettes.
II-D	En flom av info. Bygger videre på avtalen mellom KS og NAV som er inngått.
II-E	Det problematiske med informasjonen har vært at den retter seg mot statlig. ¹ Opplever som flere at det er utfordringer i forhold til barnevern og flyktningearbeid. Spørsmålet blir om det skal være oppfølgingsarbeid inn i NAV-kontoret eller om dette skal ligge utenfor. Kommunen ønsker dette inn. virksomhet. Lite rettet mot kommunene.
II-F	Foreløpig lite konkret i ft. Kommunene. Opplever de er i fasen ”starte med åpne kort.
II-G	Info. Fra NAV er drøftet på ledernivå.
II-H	Oversiktlig og greit. Peker på en tydelig intensjon. Utfordringen er å omsette dette i praksis. Ellers er de nærmeste utfordringene; bygg som er avhengig av reguleringsplan, stortingsmeldingen som kommer i høst og telefonsentral for kommunen hvor blir denne liggende. Videre er det spennende hva som kommer i forhold til produksjonsenhetene – hvor skal de ligge hva skal de inneholde av tjeneseter og hvor mange ansatte skal det være.
II-I	Opplever at det er mye nyttig i informasjonen. Utfordringen er å si og tilpasse til det lokale.
II-J	Det er mye. Utkast til avtaler som er laget vil bli sett på i forbindelse med utviklingen.
II-K	God og relevant informasjon.
II-L	Vanvittig mengde papirer. En må si. Det er for det meste overordnede beskrivelser. Opplever at de sier noe om hva men ikke hvordan. Spesielt gjelder dette hvordan oppgradere kompetanse hos ansatte.
II-M	Bra info. Sosial har deltatt. Etter disse møtene har det vært diskutert og referert/orientert fra møtene.

II-N	Har brukt samtalepakkene direkte inn mot kommunenes folk. Disse er greie. Må sortere.
II-O	Ufattelig mengde. Må sortere. Det er vanskelig å være konkret på dette tidspunkt i og med at det til nå har dreid seg mer om stat enn kommune.